

Entendiendo un programa de reparación: reconstrucción del proceso de creación e implementación de Familias en su Tierra –FEST– El caso del municipio de La Palma, Cundinamarca.

Monografía de grado para optar por el título de

Socióloga

Programa de Sociología

Escuela de Ciencias Humanas

Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:

Laura Andrea García Cadavid

Dirigida por:

Carolina Galindo Hernández

II Semestre de 2015

Bogotá D.C., Colombia

TABLA DE CONTENIDO

Introducción.....	1
Teorías y Conceptos Pertinentes.....	10
Capítulo 1. El Programa y La Palma.....	33
1.1 ¿Qué es Familias En Su Tierra? Características y Funcionamiento.....	33
1.2 El Caso: El Municipio de La Palma y la Reconstrucción de los hechos violentos.....	39
Capítulo 2. Construcción o Reingeniería.....	44
2.1 Actores. Una agencia, 4 creadores.....	44
2.2 Ideas - La Reingeniería de Familias Guardabosques.....	46
2.3 Tensiones y negociaciones.....	50
2.3.1 Cambio Institucional: de Acción Social a DPS.....	50
2.3.2 Política y actores de peso.....	52
2.4 La Palma: El piloto.	54
Capítulo 3. La “Implementación”.....	59
3.1 Actores.....	60
3.2 Tensiones y negociaciones.....	62
3.2.1 La comunidad y el programa.....	62
3.2.2 Instituciones locales y nacionales.....	65
3.3 Ideas.....	67
3.3.1 ¿Víctimas ó Beneficiarios?.....	67
3.3.2 Ideas de Reparación.....	71
Conclusiones.....	76
Bibliografía.....	86
Anexos.....	93
Anexo 1. Tabla de Entrevistas.....	93
Anexo 2. Gráfica: Compilado de hechos violentos en La Palma – Cundinamarca.....	93
Anexo 3. Mapa de Cundinamarca.....	94
Anexo 4. Mapa por veredas de La Palma.....	94

Anexo 5. Artículo 1. “El terror que los paramilitares sembraron en La Palma, Cundinamarca.” Verdad Abierta.....	95
Anexo 6. Artículo 2. “Viotá y La Palma serán Modelo Piloto en Posconflicto” Gobernación de Cundinamarca.....	98
Anexo 7. Artículo 3. “Casi 200 familias quieren volver a La Palma”. Verdad Abierta.....	99

Introducción

Desde antes de los años setenta el tema de la violencia ha venido ocupando un lugar central en la agenda política del país. Qué hacer y cómo enfrentar a los grupos armados al margen de la ley (FARC - ELN - AUC – EPL – etc.), el narcotráfico y la violencia que genera, la persecución a los capos de las drogas, entre otros, son los temas que han copado la agenda pública del gobierno colombiano. No obstante, poco se había hablado desde el Estado (y particularmente poco se ha legislado) acerca de las víctimas y de qué hacer con ellas¹. Un gran avance se dio a partir de la ley de Justicia y Paz en el año 2005. El objetivo de dicha Ley no era el de reparar sino el de facilitar la desmovilización y reintegración de grupos al margen de la ley, especialmente de estructuras paramilitares. Sin embargo el Estado se vio obligado a atender a las víctimas de dichos actores, improvisando programas de reparación que pocas veces llegaron a concluirse de forma satisfactoria (Naranjo 2010; Estrada, Ripoll & Rodríguez 2010; Rebolledo & Rondón 2010).

En diciembre de 2010 fue aprobada la Ley 1448 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. El objetivo de la Ley es desplegar una serie de medidas y programas para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. Así, se dispone la creación de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (o Unidad de Víctimas) y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (o Unidad de Tierras). La primera de estas

¹ Sin embargo hay que reconocer que ya se había avanzado bastante con la **LEY 387 DE 1997** “por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”. A partir de 1997 con la Ley 387 se empieza a tratar el problema del desplazamiento forzado y se buscan soluciones para atender a la población víctima de dicho fenómeno. Esto es de vital importancia ya que el fenómeno del desplazamiento forzado involucra la violación de otros derechos sociales, económicos y políticos.

unidades (Unidad de Víctimas -UV-), será la encargada de pensar, construir y ejecutar un Plan Nacional de Atención y Reparación a Víctimas.

Dado que ambas leyes tienen un carácter diferente y versan sobre objetivos distintos, no es de extrañar que se haya pasado por alto que la Ley de Justicia y Paz ha sido el primer experimento en cuanto a política de reparación se refiere; son muchas las lecciones aprendidas de los errores cometidos en su implementación. Por ejemplo, varios autores han mostrado que una de las razones principales de la ineffectividad de los programas de reparación que intentó implementar la Ley de Justicia y Paz, es que no hubo una adecuada comunicación con las personas o comunidades a las que estaban dirigidos los programas (Naranjo 2010; Estrada, Ripoll & Rodríguez 2010; Rebolledo & Rondón 2010), teniendo como resultado la implementación de medidas de reparación que no cumplían las expectativas de las víctimas.

No obstante, el proceso de formulación y de implementación de una política pública, y de un programa en particular, pasa por diferentes niveles y no sería acertado atribuir a un sólo factor su ineffectividad o fracaso. Desde que un problema se inscribe en la agenda pública (por ejemplo la necesidad de reparar a las víctimas del conflicto armado interno), existe una multiplicidad de ideas, de actores y grupos de interés que interactúan y se confrontan para decidir y definir cuáles son las soluciones y la forma en que se van a llevar a cabo; esto es, para crear una política pública o programa. Es por esto que es necesario entender todo el proceso mediante el cual se formula y se implementan políticas y programas, pues al dilucidar los actores, sus ideas, las tensiones y los intereses es posible entender cuáles han sido los errores y los aciertos cometidos, mostrando qué es lo que

realmente está detrás de una política y si ésta realmente contribuye con una solución al problema que se propone resolver.

La Ley 1448 de 2011 ha proporcionado una nueva oportunidad para entender cómo se están formulando e implementando políticas de asistencia y reparación a la población víctima del conflicto armado interno en Colombia. La reparación que se establece en la Ley de Víctimas o Ley 1448 de 2010, es una reparación integral que incluye medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica². Por lo tanto, tiene en cuenta los siguientes ámbitos: salud, educación, alimentación, identificación, reunificación familiar, orientación ocupacional, vivienda, atención psicosocial, restitución de tierras, servicios públicos básicos, vías y comunicaciones, seguridad alimentaria, ingresos y trabajo y organización social. Al ser imposible reunir en un solo programa todas las dimensiones aquí mencionadas, La Unidad de Víctimas por medio del Departamento Para la Prosperidad Social (DPS) -a cargo de la Presidencia de la República-, ha creado diferentes programas que atienden dichas dimensiones de la reparación. Uno de los problemas más inmediatos que debe resolver el Estado es el retorno y/o la reubicación de la población víctima desplazada, de tal forma que, una vez asentada la gente, sea posible garantizarles la reparación en todas sus dimensiones. Siguiendo esta línea, programas como FEST - Familias En Su Tierra-, han sido los primeros en empezar a gestarse para atender a la población objeto de la Ley.

² Ver Ley 1448 de 2011 -Ley De Víctimas Y Restitución De Tierras - Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

El Programa Familias en Su Tierra -FEST- es un esquema especial de acompañamiento enfocado en medidas rápidas de asistencia y acompañamiento a la población víctima que se encuentra en proceso de retorno o reubicación³ rural como parte del proceso de reparación integral. El programa tiene como referentes jurídicos el artículo 66 de la Ley 1448 que tipifica los esquemas especiales de acompañamiento de retornos y reubicaciones, y los artículos 75 (Gradualidad en la garantía de los derechos en la ejecución de los planes retorno y reubicación) y 77 (Esquemas especiales de acompañamiento para la población retornada y reubicada) del decreto 4800 de 2011 “Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.”

Siguiendo estas disposiciones, y en coordinación con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, el programa tiene como objetivo:

“Contribuir al arraigo, a la estabilización socioeconómica, al goce efectivo de derechos y a la reparación integral de la población víctima retornada o reubicada, a través de un esquema de acompañamiento a los hogares para la entrega de incentivos condicionados en los componentes de seguridad alimentaria, reducción de carencias básicas habitacionales y apoyo a ideas productivas, así como la realización de procesos de fortalecimiento de la organización social y actividades colectivas de reparación simbólica.”⁴

³ El **Retorno** es el regreso e integración de una persona o un hogar, que se hubiese desplazado por las circunstancias descritas en artículo 60 parágrafo 2 de la Ley 1448 del 2011 a su localidad de residencia en donde realizaba las actividades económicas habituales, con el ánimo de permanecer en ella. La **Reubicación** es el proceso mediante el cual la persona o el hogar desplazado forzosamente decide reasentarse en un lugar diferente al sitio de origen del cual se vio forzado a salir en un momento determinado por las circunstancias descritas en la ley 387 de 1997 con el ánimo de permanecer en él. ABC Familias En Su Tierra. Recurso electrónico disponible en: http://www.dps.gov.co/documentos/6497_ABCfamiliasensutierra.pdf.

⁴ Consultado en la página web oficial del DPS - Programas Especiales - Familias En Su Tierra: http://www.dps.gov.co/Programas_Especiales/FamiliasensuTierra.aspx

El programa FEST tiene presencia en 15 departamentos: Cesar, Magdalena, Guajira, Santander, Sucre, Bolívar, Caquetá, Putumayo, Tolima, Antioquia, Chocó, Risaralda, Caldas, Meta y Cundinamarca.

La comprensión del proceso mediante el cual se implementa y se ejecuta un programa de política pública, y la identificación de los actores, las ideas y los intereses que llevan a tomar decisiones político-administrativas, permiten comprender cómo funciona el Estado. Acercarse a funcionarios públicos, que son quienes representan el Estado, nos permite entender la parte operativa del Estado, esto es, analizar el Estado no desde sus supuestos teóricos, sino desde su intervención real en la sociedad. Es por ello que el interés de esta investigación se centra en ese análisis. A través del programa FEST, se intenta dilucidar dicho proceso, preguntándose: *¿Qué actores intervienen en los procesos de construcción y ejecución/implementación del programa de reparación Familias En Su Tierra –FEST- en el Municipio de La Palma Cundinamarca; y qué tensiones se presentan, es decir, cómo se da esa intervención?*

El principal interés en trabajar en un municipio de Cundinamarca, responde a que el centro del país ha sido invisibilizado en el tema de violencia causado por grupos al margen de la ley. Departamentos como Sucre, Bolívar, Chocó y Valle del Cauca tienen casos emblemáticos que han sido estudiados, analizados y visibilizados por entidades del gobierno como el Centro Nacional de Memoria Histórica⁵. Sin embargo, municipios como La Palma o Viotá en Cundinamarca, a pesar de su cercanía con Bogotá -centro administrativo y político del país- han sido ignorados, siendo poca la información que se

⁵ Para consultar casos emblemáticos como “El Salado. Esa guerra no era nuestra”, “Bojayá: La guerra sin límites” ó “Trujillo: Una tragedia que no cesa” ir a la página web del CNMH <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/index.php/informes-gmh/informes-por-temas/casos-emblematicos>.

tiene sobre la violencia y los efectos que ha tenido en esta región (por ejemplo, aún no son claras las cifras de desplazamiento ni a causa de qué actores se dio el desplazamiento).

Metodología

Dado que el principal objetivo de ésta investigación es analizar y evaluar el proceso de construcción/formulación y de ejecución/implementación del programa FEST para el municipio de La Palma-Cundinamarca, como parte del desarrollo e implementación de la ley de reparación “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras” (Ley 1448 de 2011), es necesario dividir el análisis en dos momentos: primero en la construcción del programa, y segundo en la implementación del mismo; de tal forma que en cada momento sea posible identificar qué actores, qué ideas, qué intereses y mediante qué instrumentos se construye y se pone en marcha el programa.

Hacer esto requiere dos ejercicios metodológicos. Por un lado es necesario revisar los documentos legales existentes en donde se plantea y se definen las razones y los mecanismos bajo los cuales funciona el programa. Por otro lado es necesario abordar directamente a los actores involucrados en el proceso, es decir dialogar y entrevistar a funcionarios públicos y/a cualquier persona que esté vinculada directa o indirectamente al proceso del programa, incluso a los beneficiados del mismo. Finalmente, debe compararse y confrontarse la información recolectada en ambos ejercicios, con el fin de ver continuidades o incongruencias que permitan entender el proceso de construcción y ejecución del programa FEST.

Un primer acercamiento a campo -que consistió en charlas informales y entrevistas exploratorias-, permitió percibir brechas y diferencias importantes entre los diferentes

funcionarios públicos inmersos en la construcción e implementación del programa, dando paso a la formulación de la siguiente hipótesis:

Tanto los actores que construyen como los que implementan el programa FEST, se basan en ideas e interpretaciones personales sobre cómo debe tratarse a la población atendida por el programa. Esto quiere decir que hay diferencias significativas entre los actores que construyen y los que ejecutan el programa en cuanto a la forma en que conciben la población atendida. Los realizadores perciben a la población como **víctimas** del conflicto armado colombiano; los ejecutores los perciben como **beneficiarios** del programa. Esta diferencia de concepciones tiene consecuencias importantes en el desarrollo del programa, pues causan discontinuidades que dificultan llevar a cabo un proceso que culmine en la reparación de la población atendida.

Dichas diferencias están expresadas de forma concreta en dos grupos de actores a nivel nacional y regional: quienes formularon/construyeron el programa (nivel nacional) y quienes implementaron el programa (nivel regional). Existe una brecha entre estos dos niveles, lo cual permite que los actores encargados de ejecutar e implementar el programa lo hagan adaptándolo a sus ideas, intereses y recursos disponibles; todo esto sin salirse del marco normativo e institucional en el cuál se encuentran inmersos (dado por el Estado colombiano).

Como hipótesis subordinada se plantea que en cada uno de los niveles gubernamentales encargados de llevar a cabo el programa -nacional, regional y local (municipal)- los funcionarios tienen diferentes recursos, ideas y horizontes temporales. Estas diferencias sumadas a la poca comunicación entre entes gubernamentales y

funcionarios, dificulta la evaluación del programa al proveer escenarios desarticulados y poco proclives a la comparación.

A partir de esta hipótesis y con el ánimo de cumplir el objetivo de la investigación, se busca profundizar con observación participante y entrevistas semi-estructuradas en la forma en que los funcionarios públicos abordan el problema de la reparación, las categorías de víctimas o de beneficiarios y los instrumentos creados y usados para llevar a cabo el programa FEST.

La observación participante favorece charlas informales que son de vital importancia puesto que los entrevistados son en su mayoría funcionarios públicos que podrían comprometer su trabajo al expresar abiertamente sus ideas y juicios (en caso de que, por ejemplo, sus ideas vayan en contra de la forma en que se desarrolla el programa). Las entrevistas que quedan grabadas pueden llegar a producir desconfianza y prevenciones en los entrevistados, causando esto que las respuestas no sean 100% honestas.⁶ Además, la observación participante permite contrastar la información recolectada en las entrevistas con el proceso real de implementación del programa.

Objetivos específicos

Dado que el objetivo principal de la investigación es comprender qué actores y qué ideas interactúan para construir e implementar el programa FEST, es necesario desglosar la forma en que se va a lograr este objetivo. En primer lugar es necesario identificar los intereses, los actores, sus ideas y sus respectivos roles en la creación e implementación del Programa FEST en La Palma, Cundinamarca. En segundo lugar se debe analizar el proceso

⁶ Nota aclaratoria: las identidades de los funcionarios entrevistados no serán reveladas. Todos los entrevistados fueron advertidos de esto; y aún en el caso de que no pidieran que su identidad fuera protegida, se consideró que por razones éticas es necesario proteger la identidad de los entrevistados.

por medio del cual se establecen y desarrollan programas de reparación. Por último se deben examinar y analizar los diferentes instrumentos a través de los cuales se lleva a cabo la implementación del Programa.

TEORÍAS Y CONCEPTOS PERTINENTES

Si bien el tema de la reparación a víctimas de violaciones de DDHH ha sido ampliamente trabajado en las últimas décadas a nivel internacional⁷, a nivel nacional esta es una problemática y una realidad reciente que aún están por ser estudiadas a cabalidad. Después de la formulación e implementación de la Ley de Justicia y Paz (2005) varios sectores de la sociedad colombiana se han pronunciado al respecto; tanto desde el activismo político como desde la academia. Han sido numerosos los análisis a los contenidos y al impacto de la ley en sí misma. (Kiza & Rettberg 2010; Huber 2007; Naranjo 2010; Estrada, Ripoll & Rodríguez 2010; Rebolledo & Rondón 2010; Uprimny 2006). Buena parte de estos análisis e investigaciones⁸ mostraron el fracaso de dicha Ley (en términos de programas de reparación) y dieron paso a debates, que persisten hoy, sobre cómo se debería llevar a cabo la reparación y sobre las posibilidades de un proceso exitoso de reparación en medio del conflicto.

No obstante, estos análisis han estado centrados en los resultados de los programas y no en quiénes han participado y en cómo han sido contruidos. Como ya se han mencionado anteriormente, abordar estas variables (quiénes y cómo) es fundamental para entender cómo interviene el Estado y si su forma de abordar una problemática responde o no al objetivo de, en este caso, la Ley 1448, de reparar a las víctimas del conflicto armado interno.

⁷ Para ahondar en casos de reparación a nivel internacional, ver: “Handbook of Reparations”. Edited by Pablo de Greiff. International Center for Transitional Justice. Oxford University Press (2006).

⁸ Puede consultarse el libro (2006) “¿Justicia transicional sin transición? de Uprimny Rodrigo, Botero Catalina, Restrepo Esteban y Saffon María Paula. Este libro es una colección de ensayos en donde se explican los conceptos relativos al tema de justicia transicional, se exponen los problemas que han surgido con la Ley de Justicia y Paz, y se plantean posibles soluciones al complejo panorama político y social del país.

Llevar a cabo este ejercicio de análisis supone comprender primero qué se entiende por política pública y las diferentes formas en que puede ser abordada y analizada, igualmente tener claro qué significan los términos reparación, reparación integral y reparación en el marco de un conflicto armado aún presente. Por último, el análisis de la política pública y de la reparación, permitirá entender cómo opera el Estado y; con ello lograr un mayor alcance en la explicación sobre el fracaso o el éxito de una política pública.

La Política Pública y sus Aproximaciones Teóricas

Para definir qué es política pública hay que empezar por diferenciar las distintas acepciones del término política. La política puede referirse al gobierno de las sociedades, a la lucha por el control del poder o a una actividad de organización social. Sin embargo, la acepción de política a la que se hace referencia cuando se habla de política pública es lo que Roth-Deubel (2013) explica como *policy* (en inglés): la “designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas”. (pág. 26). Es decir, la política como la actividad concreta del Estado mediante la cual “*se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos*” (Müller y Surel 1998; 13, citados por Roth-Deubel, 2013),⁹ que responden, en teoría, a preocupaciones o problemas colectivos (Colbatch, 2010).

Las definiciones que plantean que dichos programas son las respuestas del Estado frente a un problema o controversia (Salazar 1999) llevan a la equivocada idea de que el “Estado es únicamente reactivo a eventos exteriores a él” (Roth-Deubel 2013, 27); lo cual

⁹ También Colbatch (2010) hace referencia a este punto cuando expone: “‘Policy’ has become one of the central ways in how we talk about government, presenting the process of government as a pattern of systematic action oriented to particular collective concerns.” Pp. 11

limita la acción del Estado y entorpece el análisis del mismo al ignorar la multiplicidad de relaciones y actores involucrados con éste; así como la multiplicidad de intereses que se enfrentan cuando se toman decisiones político-administrativas.

Dado que la política pública involucra una serie de discusiones e intereses es importante entender que, más que un concepto estático y fácil de definir, es un *proceso* mediante el cual se toman decisiones y se implementan dichas decisiones. Tal como lo expone Schlager (2010) hablar de un *proceso* implica situarse en una temporalidad, con una serie de eventos y acciones que llevan a las autoridades públicas a tomar una serie de decisiones político-administrativas. Si se entienden las políticas públicas como procesos, el análisis debe centrarse en el desarrollo de dicho proceso, “prestando atención a la estructura, al contexto, a las restricciones y a las dinámicas del proceso, como también a las decisiones y a los eventos que pudieran ocurrir” (Schlager 2010, 317).

Si se parte de esta definición, es posible ampliar el espectro de análisis y responder preguntas como ¿Qué actores deciden qué es un problema y cuáles son sus soluciones? ¿De qué modo las políticas públicas determinan o permiten entender la política (como *politics*¹⁰), las instituciones, sus alianzas y el Estado? ¿Basados en qué supuestos y/o información se formulan las soluciones a los problemas de un Estado y su población? Todas estas preguntas son pertinentes en el contexto colombiano, si tenemos en cuenta que la Ley 1448 ha movilizado todo el aparato burocrático y administrativo del país con el objetivo de reparar y atender a una amplia porción de la población que se define como víctima.

¹⁰ Por *politics* se entiende: “la actividad de organización y lucha por el control del poder”. Roth-Deubel (2013)

Un buen primer paso para empezar el análisis del proceso de políticas públicas (de ahora en adelante PP) consiste en identificar a los emprendedores de PP. Normalmente se asume que estos emprendedores son líderes políticos o funcionarios del gobierno (burócratas) que cuentan con la autoridad necesaria para tomar e implementar decisiones. Sin embargo, las propuestas de políticas son parte de un trabajo conjunto con diferentes actores; como son: expertos, académicos, representantes de asociaciones gremiales, activistas, etc., cuyo rol consiste en asesorar la toma de decisiones. Luego de identificar a los emprendedores de políticas es necesario identificar los demás grupos de actores involucrados en el proceso de la PP. Estos pueden ser grupos de interés, grupos beneficiarios, grupos de presión, entre muchos otros.

Identificar los actores o grupos de actores es un ejercicio que debe realizarse independientemente de la teoría con la que se va a analizar el proceso de las PP. Sin embargo la atención que se le pone a un actor o grupo de actores depende de las variables que el analista considere más importantes para explicar el proceso de política pública.

De acuerdo a Roth Deubel existen tres enfoques teóricos para el análisis de las políticas públicas. En primer lugar se encuentran el grupo de **teorías centradas en la sociedad**. En este conjunto de posturas, el Estado es la variable dependiente de la sociedad, es decir, la elección de las políticas está determinada por las relaciones entre las diferentes clases sociales, individuos, grupos, etc. Dentro de este conjunto pueden ubicarse las posturas marxistas, neo marxistas, la teoría de la dependencia, elección racional, elección pública, entre otras.

En segundo lugar se identifican las **teorías centradas en el Estado**. La sociedad constituye la variable dependiente y el Estado es independiente de ésta. “El Estado funciona

como un selector de las demandas y un proveedor de servicios. [...] Son los individuos y los grupos que ocupan el Estado quienes determinan de manera esencial las elecciones en materia de políticas públicas” (Roth-Deubel 2013, 30). Aquí se ubican, la postura de los decisionistas -modelo racional, racionalidad limitada, incremental- y el enfoque burocrático o neo-weberiano.

Por último se encuentran las **teorías mixtas**. Este grupo de enfoques intenta mediar entre las anteriores posiciones reconociendo que las relaciones entre la sociedad y el Estado no son necesariamente verticales (uno domina al otro o viceversa), sino más bien horizontales (el uno y el otro son socios), “Rechaza de un lado el racionalismo economicista o social que predomina en el primer grupo [teorías centradas en la sociedad] y, por otro lado, se niega a ver a la sociedad como sometida a un Estado que se encuentra, además, cautivo de una minoría [segundo grupo]” (Mény, Thoenig 1992 citado por Roth-Deubel 2013, 31). De estas teorías hacen parte los enfoques del neo corporativismo, neo institucionalismo, análisis de redes, teoría de la acción, ideas, entre algunos otros.

El objetivo de estas teorías mixtas es reconocer tanto los factores internos como los factores externos que pueden explicar las decisiones políticas y el proceso de PP, mostrando “la interpenetración creciente entre las esferas pública y privada.” (Roth-Deubel 2013, 31). De esta forma se puede aprehender la sociedad como una serie de relaciones complejas más de interdependencia que de dependencia (Roth-Deubel, 2013). Es precisamente por lo anterior que este último grupo de teorías mixtas es el grupo que más utilidad presenta para desarrollar el análisis aquí propuesto. Este grupo de teorías permite analizar la influencia que tienen los diferentes tipos de actores en las decisiones que se toman respecto a las políticas públicas, y para este caso, a los programas de reparación.

Antes de explicar las teorías que permitirán hacer el análisis de la construcción e implementación del programa FEST en el municipio de La Palma, Cundinamarca, es importante abordar lo que Sabatier (2010) ha llamado “la heurística por etapas”. Más que un modelo o teoría explicativa, se ha convertido en una especie de ejercicio pedagógico que facilita el análisis de un proceso complejo como el de las PP. Laswell (1956) fue quien postuló este acercamiento que consiste en dividir “el proceso de las políticas en una serie de etapas (generalmente en la definición de la agenda, formulación y legitimación de políticas, implementación y evaluación) [debatiendo] sobre algunos de los factores que afectan el proceso dentro de cada etapa” (Sabatier 2010, 9). Ha sido también llamado el *policy cycle* y se presenta como una secuencia racional de la PP. Este acercamiento fue ampliamente utilizado hasta mediados de los años 80, particularmente en investigaciones relacionadas a la agenda de PP y es el que aún se encuentra en la mayoría de literatura que busca explicar el proceso de las PP o el análisis de las mismas¹¹.

Además de facilitar el abordaje de las PP, este acercamiento tiene la ventaja que “permite hacer preguntas pertinentes sobre la efectividad de las políticas, a la vez que entender cuán poderosos son ciertos grupos, partidos o instituciones como para llevar sus políticas a la agenda pública¹²” (John 2012, 17). Los enfoques más tradicionales como el incrementalismo¹³ o el de elección racional¹⁴ han basado sus investigaciones y análisis en esta división por fases.

¹¹ Pueden consultarse libros como *Analyzing public policy* (2012) de Peter John ó *Understanding public policy* (2013) de Thomas R. Dye.

¹² Traducción propia

¹³ El *incrementalismo* es un modelo analítico que trata de explicar cómo sucede el proceso de políticas públicas –no desarrollar postulados sobre cómo debe hacerse-. Ha sido utilizado principalmente en el análisis de la PP de Estados Unidos.

Sin embargo, en las últimas décadas este acercamiento por etapas ha sido ampliamente cuestionado pues la experiencia de quienes construyen las PP muestra que “la secuencia de etapas es a menudo poco precisa en términos descriptivos. Por ejemplo, las evaluaciones de programas existentes afectan la definición de la agenda, y la formulación/legitimación de políticas públicas ocurre mientras los burócratas intentan implementar una legislación vaga” (Nakamura 1987, citado por Sabatier 2010, 9).

Aunque las PP no se construyen de forma lineal, sino que más bien es un proceso en donde todas estas etapas se superponen y se retroalimentan, no deja de ser interesante y sugerente que por lo general “periodistas, burócratas y políticos [...] intentan representar el proceso de las políticas públicas como un proceso ordenado, dado el atractivo de su claridad.” (John 2012, 9). Mostrar que las PP se construyen de forma racional, organizada y con toda la información disponible, ayuda a legitimar las soluciones que se implementan, pues como lo manifiestan March y Olsen “es difícil imaginar una sociedad con una ideología occidental moderna que no requiriera de un mito bien elaborado y reforzado sobre elección intencional a través de la política, tanto para mantener una apariencia de orden social como para facilitar el cambio” (March and Olsen 1989, 52, citado por Colebatch 2006, 319). Este mito será tratado y cuestionado más adelante en el desarrollo de la investigación.

La idea de la elección intencional o racional viene de la economía clásica y postula que los individuos toman decisiones calculando y maximizando el costo-beneficio de su acción; es decir, los individuos sólo actúan a la luz de incentivos que beneficien su interés

¹⁴ La *elección racional* es un enfoque centrado en la estructura de la acción, esto es de los incentivos y los resultados. Es por esto que el individuo es el centro del análisis. Aunque ha sido ampliamente criticado, los últimos desarrollos de investigadores como Elinor Ostrom (2010) han logrado superar varias de sus críticas.

personal. El análisis clásico del institucionalismo se basa en estos postulados y asume que los individuos cuentan con información completa. El papel de las instituciones en esta corriente es el de reducir la incertidumbre y ser la expresión de las preferencias de los actores (Roth-Deubel 2013, 38). Estos postulados fueron ampliamente criticados¹⁵ y llevaron a que economistas como Coase y North, introdujeran el concepto de “nuevo institucionalismo”. Con el objetivo de desarrollar una teoría del cambio institucional y entender el desempeño diferencial de las economías a lo largo del tiempo, North plantea la necesidad de entender los acontecimientos históricos particulares de cada país y sus instituciones, haciendo una distinción entre estas y las organizaciones (North 1993). No solamente los economistas empiezan a repensar las instituciones y su importancia en el análisis de las PP; también los sociólogos y los historiadores retoman el análisis institucional incorporando sus propios postulados a la perspectiva del neoinstitucionalismo.

Podría decirse que el lema de esta teoría es *institutions do matter*. Los neo institucionalistas se enfocan en el papel de las instituciones entendiéndolo como un factor esencial en el desarrollo de las PP. Sin embargo, a diferencia del institucionalismo tradicional, los partidarios del neo institucionalismo “buscan explicar las instituciones y no sólo asumir su existencia” (Nee 1998). Es por ello que no reducen las instituciones a una definición formal de entes políticos-administrativos sino que “para ellos se debe incluir en

¹⁵ Algunas de estas críticas están muy bien resumidas y presentadas en el texto de **Enrique de la Garza Toledo**. *Neoinstitucionalismo, ¿opción ante la elección racional? Una discusión entre la Economía y la Sociología*: “1) Se cuestionó el que las metas de la ganancia estuvieran siempre dadas, en lugar de ser construidas socialmente; o bien, que en estas metas no influyeran factores culturales o de poder (Arrow, 1974). 2) Se puso en duda la capacidad de cálculo en todas las acciones económicas, al considerar que, primero, la información nunca es completa, pero también que la capacidad humana de poseer las ecuaciones que permitieran la predicción de la ganancia era limitada (en el mejor de los casos); en esta medida, resulta frecuente que los hombres sobreestimen probabilidades, que haya inconsistencia en las elecciones o desaliento (Simon, 1957). 3) Que no hay una estructura jerárquica clara en las elecciones (Bates, 1994). 4) Que puede haber otros motivos de la acción: morales, sentimentales, impulsivos (Beckert, 1996; Weber, 1922).”

la definición del concepto no solamente las reglas de procedimiento, los dispositivos de decisión, la forma de organización, las rutinas y el tratamiento de la información, sino también las creencias, paradigmas, culturas, tecnologías y saberes que sostienen, elaboran y, a veces, contradicen estas reglas y rutinas” (Roth-Deubel 2013, 37). La lógica detrás de esta definición es que los decisores de PP internalizan las normas de las instituciones, y por tanto, las instituciones (hasta cierto punto) encarnan valores políticos.

Las instituciones son el marco normativo dentro del cual ocurre la interacción humana, esto es, las limitaciones que los humanos crean para dar forma a esa interacción (North 1993, 14). Tales limitaciones pueden ser formales (tales como leyes estatutarias) o informales (costumbres o tradiciones). Esencialmente les permiten saber a los individuos qué hacer y qué no bajo determinadas situaciones; es decir, son las reglas del juego. Las organizaciones, aunque también proporcionan una estructura a la interacción humana, son en palabras de North, los jugadores. Son cuerpos políticos (partidos políticos por ejemplo), económicos (empresas, sindicatos, etc.), sociales (iglesias por ejemplo) y educativos que se rigen por las normas del juego. Según North la relación simbiótica entre instituciones y organizaciones está en el centro de la explicación del cambio institucional.¹⁶

Teniendo en cuenta los postulados de North es posible afirmar el planteamiento de Rhodes (1997) “[...] el nuevo institucionalismo es producto del encuentro entre la historia con la teoría de las organizaciones” (Citado en Rivas, 2003). De hecho, el neo institucionalismo sociológico nace en la década del 70 apoyado en la sociología de las organizaciones “cuando algunos sociólogos comenzaron a cuestionar la distinción

¹⁶ Es importante advertir que North hace parte de la corriente económica neo institucionalista y por tanto pone al individuo —específicamente a los gobernantes y/o empresarios— como el actor que origina el cambio institucional. Esto se debe a que las instituciones son creadas por humanos y por tanto recae en el individuo su alteración o cambio.

tradicionalmente establecida entre las partes del mundo social, en donde una refleja una 'racionalidad' formal de medios y fines -de la clase asociada a las formas modernas de organización y burocracia- y aquellas partes del mundo social, en donde hay una manifestación de un conjunto diverso de prácticas asociadas a la 'cultura'." (Hall & Taylor 1996, 13).

Así, los nuevos teóricos de este enfoque postularon que varias de las respuestas y de los procedimientos "eficientes" utilizados por las instituciones y organizaciones modernas no eran respuestas "racionales". Sino que por el contrario, "sostuvieron que muchos [...] procedimientos deben ser vistos como prácticas culturalmente específicas, [...] y asimilados en las organizaciones, no necesariamente para mejorar su eficiencia formal de medios-fines, [sino] como resultado de la clase de procesos asociados con la transmisión de las prácticas culturales más en general." (Hall & Taylor 1996, 14). De esta forma, el neo institucionalismo sociológico amplía el espectro para comprender cómo y por qué las organizaciones adoptan un conjunto específico de procedimientos y símbolos, que se difunden a través de los campos de la organización o a través de las naciones (Hall y Taylor; 1996).

Las críticas a los postulados de la economía neoclásica sobre el comportamiento racional de los individuos llevaron a teóricos como Simon, March y Olsen (1989)¹⁷ a explorar la idea de la racionalidad limitada –o *bounded rationality* en inglés–. Según estos autores cuando los individuos toman decisiones no hacen un cálculo racional de costo/beneficio. De hecho, exponen la dificultad que esta empresa tendría dado que "las dificultades de computar cada aspecto posible de utilidad concerniente a una decisión

¹⁷ Olsen empezó a ahondar en este concepto con la colaboración de Herbert Simon y Cyert. Posteriormente la desarrolló aún más de la mano de James March.

constituiría una tarea titánica” (Koelble 1995). Otros autores como North agregan que “es muy común que los actores obren conforme a información incompleta” (North 1993, 19). La corriente de la elección racional (que es la misma de la economía) da solución a sus críticas sobre el cálculo racional con esta noción de racionalidad limitada.

El neoinstitucionalismo histórico profundiza en este concepto y plantea que los individuos toman decisiones teniendo en consideración sus prioridades –que no son necesariamente racionales- e intentan satisfacerlas teniendo en cuenta el comportamiento esperado de ellos en el campo social (su rol social). “*When making decisions, individuals do not ask the question "how do I maximize my interests in this situation?" but instead "what is the appropriate response to this situation given my position and responsibilities?"*” (Koelble 1995). Es decir, los individuos intentan actuar de forma racional pero el contexto y las instituciones superan ese esfuerzo. Aunque esta corriente da agencia al individuo pues plantea que las instituciones pueden verse afectadas por la acción colectiva o individual, el peso de las decisiones y las posibilidades de cambio está en las instituciones.

A diferencia del neoinstitucionalismo histórico la perspectiva sociológica sugiere que el individuo está determinado por las instituciones (en este caso la sociología hace énfasis en la cultura como institución regente y estructurante). Desde esta perspectiva el cambio se da en los contextos políticos y socio-económicos, no surge gracias a los individuos puesto que la agencia está limitada por las instituciones; es por esto que, algunos autores sostienen que desde la perspectiva sociológica no hay espacio para los planteamientos de la elección racional. Sin embargo, otros como Nee (1998) sostienen que la idea de la racionalidad limitada ha estado tácita en la teoría macro sociológica a lo largo

de la disciplina¹⁸. Se entiende que la acción individual es intencionada puesto que hay incentivos e intereses propios de por medio y por tanto “para entender las acciones deliberadas de un sujeto es necesaria la interpretación de las decisiones tomadas por el actor de acuerdo con los beneficios y los costos implícitos en el entorno institucional” (Nee 1998, 10). Este entorno, como se mencionó anteriormente sobrepasa los límites de lo formal. Las costumbres, los mitos, las ideologías y demás instituciones no formales deben ser también abordadas para entender los modelos mentales que posibilitan las decisiones de los actores.

Independiente de si se piensa en las instituciones como estructuras que superan al individuo o como conjuntos de normas hechas por individuos y por tanto susceptibles de ser cambiadas por los mismos; se puede decir que las instituciones son la puesta en práctica de las *ideas* que tienen los grupos sociales sobre cómo debe organizarse y funcionar el mundo. Así mismo, si se entienden los factores culturales como instituciones, se hace necesario analizar los marcos cognitivos que moldean y dan sentido a las políticas públicas.

La política como *policy*, implica o supone una serie de discusiones y debates que permitan argumentar y sostener cuáles acciones son las más oportunas para alcanzar metas y objetivos establecidos como deseables por la sociedad o el Estado. Esto significa que la creación e implementación de políticas públicas pasa primero por debates de tipo ideológico, lo que implica que los decisores de política pública “usan su razonamiento, invocan conceptos, aplican valores, y evalúan la evidencia sobre las opciones de política” (John 2012, 123).

¹⁸ En su texto Nee advierte por ejemplo, que Weber fue pionero en el enfoque de la racionalidad limitada, pues sostuvo que la racionalidad y la elección deben ser entendidas dentro del contexto del marco institucional de una sociedad en una época particular. Otros paralelos con Parsons, Durkheim y Marx son también presentados en su texto. Ver *Sources of the new institutionalism in sociology* en *The New Institutionalism in Sociology* (1998).

Los planteamientos anteriores han llevado a un nuevo enfoque en donde las *ideas* están en el centro del análisis, siendo esta una de las variables más importantes para comprender cómo toman decisiones los decisores de PP.

Muchos científicos sociales contemporáneos coinciden en afirmar que las ideas sobre, por ejemplo, los inmigrantes, importan y dan forma a las políticas migratorias de los países. Este interés ha llevado a preguntarse por las ideas, el lenguaje y el discurso, de tal forma que “el nuevo análisis de política pública se pregunte por el poder del lenguaje, de la persuasión y de la argumentación, elementos que con frecuencia se enmascaran en análisis de tipo racional” (John 2012, 137).

Las diferencias sobre cómo se entiende la influencia de las ideas en las políticas públicas ha propiciado todo tipo de análisis desde diferentes posturas teóricas. El nuevo institucionalismo ha subrayado la importancia de las ideas argumentado que “las ideas son la base del funcionamiento de las instituciones” (John 2012, 126), de tal forma que las ideas no flotan en el aire, sino que emergen en un contexto institucional, quedando fijas o incrustadas en las estructuras cognitivas de los grupos. El institucionalismo histórico, por ejemplo, “sostiene que las estructuras normativas subyacentes restringen el conjunto de ideas políticas que las elites políticas encuentran aceptables” (Campbell 1998, 378). Los elitistas argumentan que a través de los recursos y el poder institucional se determina la agenda y se asegura que se discuta un compendio particular de ideas. Los pluralistas se centran en la distribución del poder, y la forma en que éste se expresa a través de la hegemonía de ciertas ideas.

Teóricos de las redes “argumentan que las relaciones sobre política son ante todo, sobre compartir valores” (John 2012, 127). De forma concreta, desde la perspectiva de las

ideas, trabajos como el de Bleich (2002) han apuntado a explicar las diversas respuestas de diferentes Estados a problemas similares; al explicar los marcos cognitivos particulares de los decisores de política en Francia e Inglaterra, Bleich explica por qué se desarrollaron políticas opuestas para enfrentar problemas de discriminación racial entre los años de 1960 y 1990 en dichos países¹⁹.

La diversidad de usos y enfoques que han sido utilizados para analizar la política pública desde esta perspectiva le ha valido una serie de críticas que hacen énfasis en una pobre conceptualización del concepto de ideas y sus efectos en la PP. (Campbell, 1998). Dependiendo de los autores y su enfoque las ideas son entendidas como paradigmas, sistemas de creencias, visiones del mundo, marcos culturales, entre muchas otras nociones. Y aunque es cierto que han sido usadas desde diferentes perspectivas de formas muy distintas (muchas veces sin saber si son un elemento más del análisis o la variable central del mismo) existen valiosos esfuerzos por aclarar qué son y qué rol juegan en el proceso de las PP. Por ejemplo, Jacobs (2009) asemeja y define las ideas con el concepto de representaciones sociales usado por los psicólogos. Según Jacobs (2009) las representaciones mentales son “conocimiento estructurado, almacenado en la memoria, usualmente abstraído de situaciones o experiencias específicas”. A su vez, estas

¹⁹ Los actores en Francia y en Inglaterra han pensado y tratado los asuntos de raza desde perspectivas muy diferentes. Según Bleich, las decisiones tomadas por cada país tienen coherencia con sistemas de pensamiento desarrollados a lo largo de sus historias nacionales. Mientras en Inglaterra su tradición del derecho natural, los llevó a instaurar un aparato legal y normativo basado en el derecho civil, en Francia sus tradicionales consignas de igualdad los han llevado a tratar los problemas raciales desde el derecho penal. De esta forma, mientras que en Inglaterra se han enfocado en los problemas de discriminación por color, prestando gran atención a experiencias internacionales (como las de Estados Unidos), en Francia se han centrado más en los discursos de odio y los problemas de antisemitismo. Ver: **Bleich, Erik** “*Integrating Ideas Into Policy-Making Analysis. Frames and Race Policies in Britain and France*” en *Comparative Political Studies* (2002).

representaciones mentales son estructuras cognitivas o esquemas que permiten identificar atributos y relaciones entre dichos atributos (Jacobs 2009)²⁰.

Surel (2000) discute las posturas de Sabatier (sistemas de creencias), Hall (paradigmas) y Müller (*référentiels*) y concluye que a). los marcos normativos y cognitivos son preceptos que definen qué es posible o no en una sociedad, identificando y justificando la existencia de diferencias entre grupos o individuos, y localizando varios procesos sociales en una escala jerárquica; y b). los marcos cognitivos y normativos determinan prácticas, comportamientos, cursos de acción, estrategias e instrumentos usados en las PP. En palabras de Jacobs (2009), los marcos cognitivos o esquemas son más que contenido descriptivo; son conceptos con proposiciones de tipo “si-entonces”. Otros autores como Campbell (1998) han hecho énfasis en la necesidad de entender que existen diferentes tipos de ideas que afectan de manera diferencial las PP; y agrega: “[...] es la *interacción* entre las ideas y los intereses la que, en últimas, deben considerar los académicos”²¹ (Campbell 1998, 40).

A pesar de las críticas, esta es una teoría que permite explicar por qué se toman ciertos cursos de acción y no otros. Aunque Jacobs (2008) se centra en el análisis de las élites políticas sus planteamientos pueden extenderse a todos los decisores de PP. Según Jacobs, los decisores de PP se enfrentan a dos sucesos simultáneos: por un lado, abordan los problemas de la agenda “con creencias, ideologías y visiones del mundo preconcebidas” (Jacobs 2009, 235), apoyándose en gran medida en esos marcos generalizados para juzgar

²⁰ Jacob ejemplifica su propuesta de esquemas mentales con el siguiente ejemplo: “*a schematic representation of a common object, a chair. A chair schema, as stored in memory, would contain generalized attributes of the object—four legs, a flat seat, a vertical back—abstracted from the memory or experience of any specific chair. Schematic abstraction can take social forms as well, such as group stereotypes or scripts of events typical of a social situation.*” (2009, p. 257)

²¹ Traducción propia

situaciones y tomar decisiones. Sin embargo, al mismo tiempo están recibiendo constantemente nueva información que se ven obligados a tener en cuenta a la hora de tomar decisiones. La forma de conciliar dichos sucesos es entendiendo el rol que juegan las ideas en el proceso de decisión: *“ideas shape decision making by structuring and constraining actor’s causal reasoning and information processing”* (Jacobs 2009, 253); es decir, las ideas que rigen los marcos conceptuales de los decisores de PP guían su atención hacia ciertas lógicas causales y cierta información; a la vez que imposibilitan la apreciación de otra información y por ende, de otras opciones. (Bleich 2002; Campbel 1998; Jacobs 2009; Surel 2000).

El mayor reto que presenta esta teoría es la puesta en práctica de la misma. Identificar los marcos cognitivos (los símbolos, creencias, valores, etc.) es sin duda alguna, más que un reto. No obstante es posible. Jacobs (2009) por ejemplo, propone “conceptualizar las ideas en términos de atención” esto es, la atención que los decisores de PP concentran en ciertas variables o cierta información. Esto, según Jacobs, permite entender no sólo los efectos de las ideas sino también sus causas. En situaciones en las que los actores se enfrentan a una alta cantidad de información, hay que identificar a qué segmentos de información se les presta más atención y cuáles se ignoran.

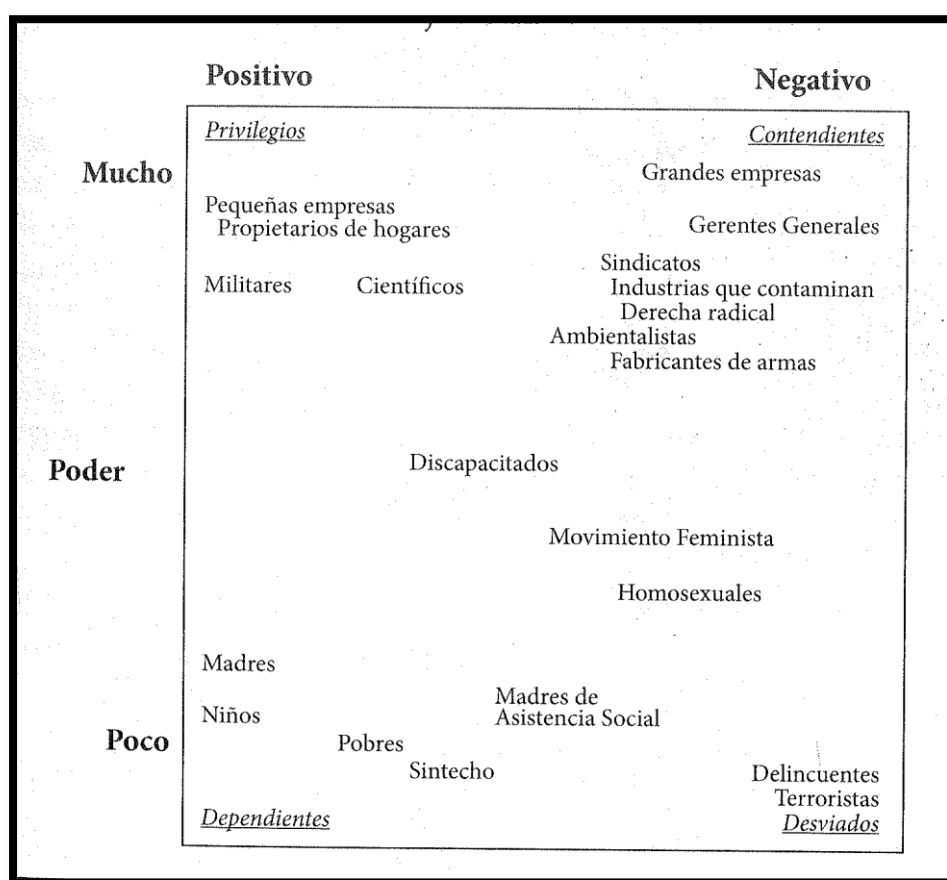
Si bien la teoría de las ideas es muy útil para entender las preferencias que afectan el proceso de las PP cuando la perspectivas de intereses o distribución del poder no satisfacen la explicación de la realidad social, es insuficiente para comprender los resultados de la PP. Sin embargo, es posible analizar los resultados partiendo de esta teoría si se nutre de los postulados de la perspectiva de la construcción social de grupos objetivo.

Esta perspectiva ha sido desarrollada por Helen Ingram y Anne Schneider y sostiene que el postulado central de *la construcción social de grupos objetivo* es que los formuladores de PP construyen socialmente poblaciones objetivo en términos positivos y negativos para distribuir beneficios y cargas, que a su vez reflejan y perpetúan dichas construcciones (Ingram, Schneider, & deLeon, 2010). Este postulado se basa en dos ideas principales. Por un lado, entiende (apoyado en las ideas de Mannheim) que no hay una sola realidad social y que, por tanto, los problemas son condiciones definidas subjetivamente. Esto quiere decir que la definición de un problema es un ejercicio político basado en valores. Por otro lado, sostiene que “la construcción social es un ejercicio que da forma al mundo, o al menos, abarca diversas maneras en que se definen las ‘realidades’ del mundo”. (Ingram, Schneider & deLeon 2010, 101). Estas construcciones incluyen imágenes, estereotipos y asignación de valores a objetos, personas y acontecimientos.

Se entiende entonces, que la forma en que se construye un grupo o población objetivo determina el diseño de la PP, es decir, estructura las oportunidades de participación, la asignación de recursos, entre otros. Es por esto que esta perspectiva reconoce y permite entender que el diseño de PP y la forma en que se construye socialmente a una población objetivo tiene consecuencias sociales y políticas importantes. Estas consecuencias están en, por ejemplo, la forma en que ciertos segmentos de la población ven su relación con el Estado; situación que a la vez alienta o desalienta la participación política (Ingram, Schneider & deLeon 2010).

Ingram, Schneider y deLeon desglosan en varias proposiciones los argumentos de su teoría, pero quizás la más importante es la proposición dos: “La asignación de beneficios y cargas a grupos objetivo en las políticas públicas depende de su grado de poder

político y su construcción social positiva o negativa en el eje del merecimiento ó no merecimiento” (Ingram, Schneider & deLeon 2010, 108). Las dos dimensiones aquí mencionadas, poder político e imagen de merecimiento, al ser ubicadas cada una en un eje, nos muestran cuatro categorías de grupos: los privilegiados, los contendientes, los dependientes y los desviados. Cada una de estas categorías define y explica qué grupos sociales son construidos positiva o negativamente y las posibles consecuencias de dicha construcción.



Tomado de (Ingram, Schneider, & deLeon, 2010)

El cuadro anterior ejemplifica la proposición mencionada. Sin embargo los grupos pueden cambiar de imagen y su poder político puede variar, haciendo que la construcción positiva o negativa cambie.

De la anterior proposición se puede concluir que, los elementos de diseño de PP varían dependiendo de la construcción social del grupo o población objetivo; esto es, las herramientas, las reglas, los razonamientos y la estructura de prestaciones. Si esto es así, entonces es posible hacer un ejercicio metodológico en el que se identifique cuál o cuáles valores son usados para construir y actuar sobre una población; y cómo esos valores, podría decirse ideas, afectan el desarrollo del proceso de PP.

Resumiendo, las teorías aquí explicadas permiten analizar y entender cómo se construye y se implementa el programa de reparación FEST. El neoinstitucionalismo, particularmente en su vertiente histórica, permite entender que los individuos actúan dentro de un marco normativo institucional que supera las instituciones formales. Identificar dichas instituciones no formales supone identificar las ideas y los marcos cognitivos que les permiten a los decisores de PP dirigir su atención a una porción de información particular y por tanto a elegir ciertos cursos de acción sobre otros. El marco de la construcción social permite comprender cuáles son los valores e ideas que están operando cuando se toman decisiones de PP. Este marco nos muestra que la forma en que se construye positiva o negativamente una población determina los recursos, los instrumentos y la importancia que se le da a los problemas de una población, teniendo esto repercusiones en la relación de dichas poblaciones con el Estado y alentando o desalentando su participación política.

Llevar a cabo el análisis que se propone aquí es de vital importancia para entender el proceso de reparación que está intentando implementar el Estado colombiano. Analizar

este proceso implica entender qué es reparación desde una perspectiva teórica, cómo se está llevando a la práctica en el país y; qué rol tiene el Estado en este proceso.

En primer lugar es preciso empezar por entender que la reparación es una necesidad que surge luego de periodos de tiempo violentos en los que se han visto vulnerados los derechos humanos. Según Rincón (2010) “De acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, el derecho a la reparación es un derecho del que son titulares las víctimas de violaciones de los derechos protegidos por estos dos sistemas normativos” (Rincón, 2010, pág. 75). Lo cual quiere decir que los Estados están en la obligación de posibilitar y hacer cumplir esos derechos, independientemente de si hay un proceso de transición o no.

Como bien lo plantea Uprimny (2010) la justicia transicional es una expresión ambigua y contestada, en la que pueden distinguirse al menos dos miradas, no necesariamente excluyentes entre sí. Por un lado se encuentran estudios históricos y comparaciones enfocadas en analizar los desarrollos de los procesos transicionales; por otro lado se encuentra el enfoque normativo, que se ha especializado principalmente en el creciente cuerpo jurídico aplicable a procesos transicionales.

Cuando se habla de procesos transicionales, o específicamente de la justicia transicional, se hace referencia a “la idea de que luego de períodos de violaciones masivas a los derechos humanos, las transiciones de la guerra a la paz o de las dictaduras a las democracias, no pueden hacerse de cualquier manera, sino que deben tener unos mínimos de justicia, asociados al respeto de derechos de las víctimas” (Uprimny citado por Rincón 2010). El objetivo de la justicia transicional es proteger los derechos de las víctimas de violaciones de Derechos Humanos (DDHH) o del Derecho Internacional Humanitario

(DIH), proporcionando mecanismos que permitan garantizar derechos básicos a las víctimas en las transiciones de la guerra a la paz o de la dictadura a la democracia. Estos derechos son: derecho a la verdad, derecho a la justicia, derecho a la reparación y garantías de no repetición. Incluso si no existe un proceso de justicia transicional la reparación está fuertemente ligada a este contexto ya que es necesario que existan condiciones suficientes para garantizar el restablecimiento de los derechos de las víctimas.

El término “reparación” puede ser usado en dos contextos diferentes (de Greiff 2010). El primer contexto es el contexto jurídico, y particularmente el de la jurisprudencia internacional. En este contexto el término es usado para referirse a las medidas empleadas para compensar a víctimas de crímenes que atacan contra los DDHH, es decir, en este contexto se tiene en cuenta las diferentes formas de reparación que pueden ofrecerse bajo la normativa internacional (de Greiff 2010). Esto incluye, como lo mencionan varios autores, la restitución (restablecimiento del status quo), la indemnización o compensación (incluye la cuantificación de los daños), la rehabilitación (médica, psiquiátrica, psicológica) y la satisfacción (recuperación de nombre, historia, dignidad) y garantías de no repetición (de Greiff 2010, Rincón 2010).

El segundo contexto en que puede ser usado el término reparación (y donde es más frecuentemente usado) es en el diseño de programas de cobertura masiva. Aquí la reparación intenta proporcionar beneficios directamente a las víctimas de ciertos tipos de delitos. En este sentido, los programas de reparaciones no toman la verdad, la justicia penal o la reforma institucional, por ejemplo, como parte de las reparaciones. En palabras de Pablo de Greiff (2010) o de Kiza (2010) desde este contexto se puede construir una

taxonomía de la reparación, identificando siete factores claves: alcance, cobertura, amplitud, complejidad, integridad/coherencia, finalidad y munificencia.

Es necesario aclarar que los programas de reparación no siempre corresponden a las categorías planteadas por la jurisprudencia internacional. Es dentro de este contexto que es necesario diferenciar las reparaciones materiales de las reparaciones simbólicas y las individuales de las colectivas.

Las reparaciones materiales y simbólicas se expresan de diferente manera y pueden ser colectivas o individuales. Las reparaciones materiales pueden verse en términos de compensación económica o ayudas orientadas a garantizar educación, vivienda, etc. Las reparaciones simbólicas, se dan en forma de disculpas públicas, actos conmemorativos, construcción de monumentos, etc.

Comprender el rol que tiene el Estado como actor central en estos dos contextos es esencial, puesto que siempre será el Estado el encargado de promover, crear y ejecutar los programas de reparación, esto significa gestionar política y administrativamente la ruta de reparación.

Aunque el objetivo de esta investigación no es discutir qué es el Estado (discusión que excede la capacidad de esta investigación), sí es necesario, al menos, aclarar a qué se hace referencia cuando se habla del mismo.

El Estado ha sido entendido de múltiples maneras. En las visiones más clásicas de Estado, encarnadas por Weber o Norbert Elías, el Estado - particularmente el Estado moderno- es “es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el territorio es un elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima” (Weber 1998). Así, en la visión más clásica del Estado, éste

aparece como una institución cerrada que, al monopolizar dentro de un territorio la violencia, ejerce un poder de dominación²² sobre todos los demás grupos e individuos que habitan ese territorio. Aunque esta definición de Estado dificulta el análisis en un país como Colombia, dado que tanto el monopolio de la violencia como el poder de dominación han estado siempre en disputa, se tomará esta definición como punto de referencia cuando se hable del Estado.

No obstante, más allá de una definición única del Estado, en esta investigación se entiende que el Estado es más que un conjunto diferenciado de instituciones coherente y racional. De acuerdo con Mann (2006), el Estado es un espacio o una arena, en donde lo valioso del análisis se halla en la observación de sus prácticas y en sus relaciones con la sociedad civil, tal como lo propone Migdal (2001). Esto es justamente lo que se pretende lograr en éste proyecto.

²² Weber entendía la dominación como “la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos” Ver **Weber Max**, Economía Y Sociedad Primera Parte: Teoría De Las Categorías Sociológicas III. Los Tipos De Dominación,

CAPÍTULO 1

EL PROGRAMA Y LA PALMA

Esta investigación analiza únicamente la primera fase del programa²³. FEST ha cambiado algunos de sus lineamientos para la segunda y tercera fase de ejecución. A continuación se explica su planteamiento original, el mismo que fue usado en la implementación de la primera fase.

1.1 *¿Qué es Familias En Su Tierra? Características y Funcionamiento*

El programa Familias En Su Tierra hace parte de la Política Pública de Retornos y Reubicaciones iniciada por el Gobierno nacional de Juan Manuel Santos con la Ley 1448 de 2011. El propósito de esta política es el de *“Coordinar y articular el diseño e implementación de acciones Estatales dirigidas a garantizar la materialización del derecho al retorno y/o a la reubicación.”*²⁴ Dentro de esta política se planteó un esquema de acompañamiento y atención vinculados al Incentivo para Retornos y Reubicaciones -IRR-, que es una estrategia *“orientada a implementar medidas rápidas de asistencia y acompañamiento a la población víctima del desplazamiento forzoso”*²⁵, enfocándose en la generación o potenciación de capacidades que permitan el auto sostenimiento y la subsistencia digna de la población retornada o reubicada.

De acuerdo a las anteriores disposiciones el programa FEST es un programa de corta duración -24 meses- planeado como una estrategia de **estabilización socioeconómica** para las familias reubicadas o retornadas. Esto quiere decir que está enfocado únicamente

²³ Durante esta fase se atendieron aproximadamente 14.000 familias. Se espera que en las siguientes fases puedan atenderse las 46.000 familias que hacían parte de la meta del presidente Juan Manuel Santos Calderón.

²⁴ ABC de Familias En Su Tierra: http://www.dps.gov.co/documentos/6497_ABCfamiliasensutierra.pdf

²⁵ *Ibíd.*

en algunos ámbitos de la reparación -establecidas por la Ley 1448- que fueron considerados necesarios atender de forma primordial. Las dimensiones son: 1. Vivienda 2. Seguridad alimentaria, 3. Ingresos y trabajo y 4. Organización social. Estas dimensiones son trabajadas por medio de los siguientes componentes: seguridad alimentaria, reducción de carencias básicas habitacionales y apoyo a ideas productivas, así como la realización de procesos de fortalecimiento de la organización social y actividades colectivas de reparación simbólica.

La meta para el cuatrienio (2010-2014) era atender 60.000 mil hogares desplazados. Para el caso de FEST debían quedar inscritos y en proceso de atención 20.000 hogares en el 2012, 25.000 en el 2013 y 15.000 en el 2014. Los requisitos para hacer parte del programa son²⁶:

1. Ser hogares retornados o reubicados rurales que se encuentran en:

- Zonas focalizadas bajo la Estrategia Retornar es Vivir²⁷ adelantada por Acción Social, ahora Departamento para la Prosperidad Social.
- Procesos de restitución de tierras lideradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR que crucen con las zonas de “Retornar es Vivir” o geográficamente cercanas, además de con los territorios de Consolidación Territorial²⁸.

²⁶ ABC familias en su tierra –Página web oficial del DPS – Programas Especiales – Familias En Su Tierra. Recurso electrónico disponible en: http://www.dps.gov.co/documentos/6497_ABCfamiliasensutierra.pdf. Brochure DPS: <http://www.slideshare.net/DPSColombia/brochure-departamento-para-la-prosperidad-social#>

²⁷ La estrategia **Retornar es Vivir** es una estrategia desarrollada por Acción Social (hoy Departamento para la Prosperidad Social) que reúne todos los programas de atención a víctimas. Uno de sus entes más importantes es lo que hoy se conoce como Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas.

²⁸ Los municipios en consolidación son territorios de gran valor ambiental y estratégico, con un alto potencial de desarrollo social y económico; ubicados en zonas que han sido afectadas por el conflicto armado y los cultivos ilícitos, y la débil presencia institucional. Un millón y medio de colombianos habitan en estos territorios. Página web oficial de La Unidad Administrativa Para la Consolidación Territorial:

- Nuevos retornos o reubicaciones producto de desplazamientos masivos recientes o comunidades retornadas sin previo acompañamiento institucional, donde se cuenten con condiciones de seguridad. Particularmente se privilegian comunidades objeto de los Autos de la Corte Constitucional.
2. Estar inscrito en el Registro Único de Víctimas -RUV- bajo la categoría de “incluido”, la cual debe ser certificada por la subdirección de atención desplazada o la entidad o dependencia que cumpla con esta función.
 3. Ser reconocido por el Comité Municipal de Atención Integral a la Población Desplazada – CMAIPD o quien cumpla con esta función en el territorio.
 4. Manifestar la intención de participar voluntariamente en el IRR, a través de la suscripción del acta de voluntariedad al retorno o reubicación.
 5. Participar en las actividades programadas durante la socialización del IRR. Esto es, no faltar nunca a ninguna reunión o actividad.
 6. Habitar en el municipio, resguardo indígena o consejo comunitario focalizado durante el periodo de la implementación del IRR.
 7. No tener cultivos ilícitos en la totalidad del predio donde habite y desarrolle su actividad productiva.

La focalización está a cargo de la Unidad para la Reparación Integral a las Víctimas, siendo esta la encargada de seleccionar a los hogares dependiendo de su nivel de vulnerabilidad.

Una vez inscritos los hogares en el programa, el programa FEST debe contratar una entidad acompañante que se encargue de dirigir, coordinar, concertar y articular todos los

componentes y ejecutarlos²⁹. Estos componentes, seguridad alimentaria, reducción de carencias básicas habitacionales, apoyo a ideas productivas y reparación simbólica, se manejan a través de incentivos condicionados para el Retorno o Reubicación materializados de la siguiente manera:

Incentivo Económico para el retorno: Están destinados \$1`200.000 pesos. Debe ser entregado durante el primer año de funcionamiento de IRR y por tanto está dividido en un pago cada dos meses, para una totalidad de seis pagos. El pago se realizará mediante una agencia bancaria con presencia en el municipio. Es el único componente en el que se entrega dinero directamente a los beneficiarios del programa. El objetivo es que puedan suplir necesidades básicas mientras se consolidan los otros componentes.

Seguridad Alimentaria: Están destinados \$408.000 pesos en insumos y materiales para construir una huerta casera. Para su desarrollo se formulará un proyecto de seguridad alimentaria de manera conjunta con los hogares, que será puesto a consideración del IRR para su aprobación, e implementado durante los seis primeros meses. Se le realizará seguimiento durante la vigencia de la intervención por el acompañamiento, el cumplimiento de éste será un prerrequisito para acceder al incentivo para la promoción de ideas productivas.

Carencias Básicas Habitacionales: Están destinados \$1`224.000 pesos en insumos y materiales para arreglar o mejorar las casas, de manera planeada y concertada con cada uno de los hogares. Estas inversiones se plasmarán en el instrumento creado por el IRR

²⁹ Para la Sierra se contrató a la Unión Temporal Proyecto de Vida, para la zona sur a Corprogreso, para la Zona Centro a la Corporación Universitaria Autónoma de Cauca, para Antioquia y Chocó Conaced y para Magdalena Medio La Unión Temporal Prosperidad 2012. – Información recolectada en las entrevistas –

denominado Plan de Inversión por Hogar – PIH, y el cumplimiento de éste será un prerequisite para acceder al incentivo para la promoción de ideas productivas.

Promoción de Idea Productiva: Están destinados \$2'654.000 pesos en insumos y materiales. Para acceder a este incentivo se identificarán de manera concertada con los hogares las ideas productivas susceptibles de promover y se formulará el proyecto para su implementación y posterior ejecución. La idea productiva debe estar consignada en el Plan de Inversión por Hogar – PIH.

Transversal a los incentivos económicos, se propone ayudar en la generación de capacidades básicas para el desarrollo de iniciativas productivas y el fortalecimiento comunitario a través de capacitaciones en temas sociales y técnicos (por medio de una metodología de Escuelas de Campo para Agricultores -ECAs-) de acuerdo a las ideas productivas, ambientales, y fortalecimiento organizacional; además de apoyar procesos de gestión de créditos, alianzas público privadas y comercialización, postulación a convocatorias de vivienda, entre otras acciones, encaminadas a garantizar la concurrencia hacia los hogares acompañados de la oferta de las entidades del Estado representadas en el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas – SNARIV³⁰.

Organización Social y Reparación Simbólica: Este componente abarca varios aspectos y una multiplicidad de acciones. Los objetivos de este componente son adelantar procesos de reparación colectiva entre las comunidades reubicadas o retornadas y aquellas receptoras, y desarrollar acciones simbólicas de reparación colectiva que tengan impacto y utilidad para la comunidad en su conjunto. Para cumplir con dichos objetivos se conformará

³⁰ ABC familias en su tierra –Página web oficial del DPS – Programas Especiales – Familias En Su Tierra http://www.dps.gov.co/documentos/6497_ABCfamiliasensutierra.pdf

el Comité Local de Acompañamiento – CLA, que deberá estar integrado por miembros de la comunidad y de los acompañantes que FEST haya puesto a disposición de la comunidad.

Este componente se llevará a cabo en tres fases. Primero se harán Diagnósticos Participativos de Memoria Histórica Participativa. Este ejercicio se llevará a cabo recolectando, sistematizando y analizando información de los hogares con el fin de establecer las necesidades de integración comunitaria y de los procesos de reparación y reconciliación entre los pobladores. Además tiene también como fin surtir procesos de búsqueda de la verdad frente a los hechos victimizantes.

La segunda fase consiste en desarrollar estrategias de integración comunitaria. Se busca resolver las necesidades de integración comunitaria detectadas en la fase de memoria histórica participativa, a partir del acompañamiento psicosocial de la población en los contextos familiar y comunitario.

La tercera y última fase consiste en desplegar acciones simbólicas de reparación. Se busca concertar acciones con la comunidad que representen un cierre simbólico con respecto al proceso de integración local y de reparación colectiva. La acción a desarrollar se detectará durante el proceso, y será concertada con la comunidad. Inicialmente se planea hacer dos grandes eventos, el primero una vez finalizado el primer año de implementación del programa y el segundo como cierre del acompañamiento al culminar el segundo año.

El programa acaba con la fase denominada Salida de los Hogares a la Oferta del SNARIV. Esta etapa se debe desarrollar en los últimos seis meses. El objetivo es que el IRR, apoyado en el acompañamiento, articulará con las entidades del SNARIV la salida de los hogares del programa, es decir, con cada entidad responsable con respecto a los 18 elementos del retorno estipulados por la Política Pública de Retornos y Reubicaciones.

1.2 El Caso: El Municipio de La Palma y la Reconstrucción de los hechos violentos

En el siguiente apartado se hace una reconstrucción de los hechos de violencia, y la cronología de los mismos. Esta reconstrucción fue posible gracias a la información recolectada en entrevistas, charlas informales y algunos documentos públicos.

La Palma es un municipio del departamento de Cundinamarca al nororiente de Bogotá, ciudad de la cual se encuentra a tan sólo 150 kilómetros por carretera. Según el censo del 2005, para ese momento había 9.396 personas con una proyección para el 2010 de 10.305 personas. Tiene una extensión de 19.067,34 hectáreas, distribuidas en 19.001,08 hectáreas en la zona rural y 66.26 hectáreas en la zona urbana. Limita con los siguientes municipios: al norte con Yacopí, al sur con Útica y Peña, al oriente con Topaipí y el Peñón, y finalmente al occidente con Caparrapí.³¹

En los años 80³² el municipio empezó a tener presencia guerrillera (con el frente 22 de las FARC), sin que esto significara una mayor alteración del orden público; así lo afirma -en una conversación informal- Gustavo³³, un funcionario público palmero³⁴ de unos 38 años. Gustavo comenta que en el municipio hubo presencia guerrillera durante muchos años, siendo esto algo normal, que todos sabían y que a poca gente le molestaba. Esto se debía a que la guerrilla nunca causó problemas. Al contrario solían repartir comida y ayudas, sobre todo en las veredas. Le daban a la gente bultos de café para que bajaran y los

³¹ Datos tomados de la página web oficial de la Alcaldía de La Palma - Cundinamarca <http://www.lapalma-cundinamarca.gov.co/index.shtml#2> [consultado el 2 de mayo de 2014].

³² A pesar de que no ha habido un proceso por parte del Estado de reconstrucción de la memoria del municipio, los testimonios de sus habitantes y algunos documentos oficiales, permiten constatar esta fecha como la fecha de entrada al municipio de las FARC. Uno de estos documentos es un comunicado de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas emitido el 01/22/2014 en donde se informa que más de 90 predios de La Palma entrarán al proceso de restitución de tierras. Puede consultarse en: <http://restituciondetierras.gov.co/?action=article&id=670> [consultado el 10 de mayo de 2014].

³³ Su nombre ha sido cambiado para proteger su identidad.

³⁴ Palmero es el gentilicio de los nacidos en La Palma.

vendieran en el pueblo y les llevaran [a las veredas donde estaban los campamentos de las FARC] mercados, comida y plata, y en esas vueltas la gente podía quedarse con “alguito”. Su percepción es que la gente fue muy permisiva; “esto era un mini Caguán”, afirma.

La situación del municipio empezó a cambiar en los años 90, cuando las Autodefensas Unidas de Colombia –AUC– se fortalecieron en el departamento de Cundinamarca bajo el mando de Luis Eduardo Cifuentes alias “El Águila”. Según testimonios de algunos palmeros, este líder guerrillero es oriundo del municipio vecino de Yacopí, lo cual hizo que se creara un ambiente de tensión dada la cercanía geográfica entre estos grupos al margen de la ley. No obstante ““El Águila” fue famoso en Cundinamarca por haber pactado con las FARC un compromiso de no agresión”³⁵. Las versiones sobre por qué se rompió el pacto son variadas. De acuerdo con el ex jefe paramilitar, el pacto se rompió cuando la guerrilla mató a 12 de sus hombres en Caparrapí, en el año 2003³⁶.

Sin embargo, según uno de los funcionarios de la alcaldía -que relató y compiló varias de las versiones de los palmeros- el pacto se empezó a romper desde el momento en que la guerrilla se tomó Yacopí un día que CM& (el noticiero) estaba cubriendo una noticia allá. Se cree que ahí empezó la arremetida de las autodefensas hacia La Palma y los otros municipios cercanos que tenían presencia guerrillera.

Otra versión dice que cuando Álvaro Uribe Vélez llegó a la presidencia (2002) y empezó a arremeter contra la guerrilla, los guerrilleros se vieron obligados a incursionar en delitos que antes no cometían: empezaron a robar para obtener suministros, hurtando el ganado de la gente que siempre les había ayudado y atracando los camiones de comida que

³⁵ Portal web de Verdad Abierta. “‘El Águila’, Luis Eduardo Cifuentes”. <http://www.verdadabierta.com/victimarios/659-perfil-luis-eduardo-cifuentes-alias-el-aguila>.

³⁶ *Ibíd.*

iban para La Palma y Yacopí. Dado que todo lo que va para Yacopí pasa por La Palma, al parar y atracar los camiones de comida, empezaron a crear una crisis de abastecimiento en Yacopí: pasaban días sin que llegara un bulto de papa o cebolla. Por supuesto, esto fue algo que causó problemas con alias “El Águila”, siendo este oriundo de Yacopí.

Otro de los motivos por los cuales se dieron los enfrentamientos, y probablemente uno de los más importantes, es que La Palma es un lugar estratégico por su ubicación geográfica, pues es un corredor de paso que, por un lado comunica el centro del país con la Costa Pacífica (pasando por el Magdalena Medio (La Dorada), y por el otro lleva a Boyacá -a la zona esmeraldera-. Ambos corredores fueron previamente manejados por la guerrilla. En un informe de la Defensoría del Pueblo queda claro que a través de los enfrentamientos y las oleadas de violencia “las autodefensas [...] pretenden bloquear los corredores de la guerrilla y algunos de sus principales centros de operación en las cordilleras occidental y central”³⁷.

A pesar de las diferentes versiones, hay algo en lo que todos están de acuerdo: desde el primer mandato de Álvaro Uribe el ejército empezó a ayudar a los paramilitares a abrirse paso por el territorio. En medio de esta empresa, los paramilitares empezarían a desarticular las redes de apoyo y las comunicaciones de las FARC. Los campesinos que ayudaban a las FARC -por ejemplo, avisándoles por radio que el ejército iba subiendo a las veredas- fueron los más afectados en esta ola de violencia, pues fue contra ellos que arremetieron los paramilitares, obligándolos a señalar a otros colaboradores de la guerrilla. Empezaron a matar a la gente solo por la sospecha de colaborar con las FARC. Fueron muchas las

³⁷Informe Defensorial sobre el Desplazamiento Forzado por la Violencia en Colombia - Defensoría del Pueblo. Documento online http://www.defensoria.org.co/pdf/informes/informe_6.pdf [consultado el 26 de marzo de 2014].

personas asesinadas, degolladas, ahorcadas o fusiladas, muchas veces frente a sus familiares, amigos y vecinos.

Esto rompió por completo el tejido social, pues obligaron a la gente a delatar a sus vecinos y amigos, causando, aún hoy, una desconfianza abrumadora entre los habitantes del municipio. Mucha gente se cambió de bando y empezó a colaborar con los paramilitares. Estos enfrentamientos se dieron con mayor fuerza entre los años de 2002 y 2004; para el periodo de 2005-2006 aún quedaban rezagos que fueron mermando lentamente luego de la desmovilización de alias “El Águila”, en diciembre de 2004.

Esta oleada de violencia causó el desplazamiento de 6.854 personas sólo en el 2002³⁸. A pesar de la gravedad de las violaciones de Derechos Humanos cometidas en La Palma no fue sino hasta el año 2010 que la Corte Constitucional profirió un Auto (El Auto 383 de 2010³⁹) en el que se priorizaron los municipios de La Palma y Viotá, con el fin de hacer un adecuado acompañamiento y seguimiento al proceso de retorno de estas comunidades. Este Auto tiene como antecedente el Auto 314 de 2009⁴⁰, mediante el cual se empieza a organizar la coordinación y corresponsabilidad entre la Nación y las entidades territoriales para la atención integral a la población desplazada.

Es gracias a la priorización que se le otorga en el Auto 383 de 2010 que La Palma puede hacer parte del programa FEST. Como se mencionó anteriormente, dentro de los

³⁸ Datos obtenidos de la Red Nacional de Información -RNI- a cargo de la Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas. Fecha de corte: 01 Abril 2014. Página web: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=v-reportes>

³⁹ Auto 383/10 -CORTE CONSTITUCIONAL- Coordinación de política pública de atención a población desplazada de entidades territoriales y nacionales en el marco de la sentencia T-025/04 y autos de cumplimiento. Puede consultarse en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2010/a383-10.htm>

⁴⁰ Auto 314/09 -CORTE CONSTITUCIONAL- Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de cumplimiento. Puede consultarse en: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=efnMrC1IQKY%3D&tabid=1080>

requisitos de la Unidad de Víctimas para elegir las zonas de implementación del programa, se encuentran municipios objeto de los Autos de la Corte, como el 045 de 2012 o el 383 de 2010.

CAPÍTULO 2

CONSTRUCCIÓN O REINGENIERÍA

En el año 2011, en vísperas a la aprobación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras la Subdirección de Atención a Población Desplazada abre una convocatoria interna en La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social– hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social –DPS–. Esta convocatoria tenía como objetivo que los grupos o agencias que hacían parte de la institución⁴¹ construyeran una propuesta de un esquema especial de acompañamiento para poblaciones desplazadas que voluntariamente decidieran retornar o reubicarse. La propuesta que ganó la convocatoria fue la presentada por el PCI -Programa Contra Cultivos Ilícitos-. Ese esquema especial de acompañamiento se transformó finalmente en lo que es hoy Familias en su Tierra -FEST-.

2.1 Actores. Una agencia, 4 creadores

Fueron cuatro funcionarios del PCI quienes desarrollaron la propuesta del esquema especial de acompañamiento⁴². Si bien ninguno –hasta donde se pudo indagar- es profesional es áreas sociales, todos tienen una larga trayectoria trabajando con el Estado y con familias en zonas de conflicto. Con base en esa trayectoria profesional y en las experiencias y conocimientos que adquirieron, estos funcionarios formularon lo que hoy es FEST. La persona que dirigió la formulación del programa considera que su amplia experiencia trabajando con víctimas lo calificaba para llevar a cabo dicha tarea, dado que su

⁴¹ Entre estos grupos podemos destacar: Generación de Ingresos, Desarrollo Alternativo, Familias en Acción.

⁴² Fue posible entrevistar a dos de los cuatro formuladores del programa. La identidad de estas personas permanecerá oculta.

conocimiento del conflicto era *“tanto de su financiación como de la crudeza de la situación de las víctimas”*.

Aunque todos los actores que trabajaron en este esquema estaban de acuerdo con los lineamientos generales del mismo, comentaron que pasaron por una serie de discusiones que se podrían agrupar en dos categorías. Por un lado las discusiones de tipo ideológico con preguntas como: ¿cuál es la ruta adecuada para la reparación? o ¿a quiénes se prioriza en el programa? Por otro lado, las discusiones de tipo operativo con preguntas como: ¿cuánto dinero se destina a cada componente? ó ¿quiénes deben ejecutar el programa? Como los cuatro creadores coincidían en que el programa debía tener como columna vertebral el eje social de la reparación; es decir, que no podían ser únicamente medidas de tipo económico puesto que cuando se habla de reparación se está hablando *“en un lenguaje de derechos”* (palabras de un funcionario entrevistado) en donde se deben trabajar transversalmente las necesidades sociales y de derechos humanos de las víctimas; las discusiones entre estos cuatro funcionarios fueron principalmente de tipo operativo.

Así, los esfuerzos en la creación del programa giraron en torno a la forma en que debía ejecutarse. Las discusiones fueron principalmente sobre recursos: ¿cuál es el mínimo de recursos que requiere una familia para satisfacer necesidades básicas de habitabilidad?, ¿con cuánto dinero se construye una huerta?, ¿en cuánto tiempo debe llevarse a cabo cada componente y el programa en su totalidad? Todas estas preguntas y discusiones se solucionaron luego de muchas cotizaciones, sumas y restas.

Llama la atención que las discusiones se llevaron a cabo en cafés, en sitios de reunión íntimos, fuera de las oficinas, a la hora del almuerzo, al finalizar la jornada laboral o los fines de semana, es decir, en sus tiempos libres; mostrando que estos funcionarios

estaban realmente comprometidos con desarrollar un buen esquema o programa de reparación para víctimas retornadas o reubicadas.

Finalmente, todos los funcionarios entrevistados concuerdan en que la propuesta del PCI ganó la convocatoria de Acción Social porque, a diferencia de las otras propuestas, ésta era más integral dado que abarcaba diferentes dimensiones de reparación. Aunque dicha afirmación puede ser cierta (no fue posible el acceso a las otras propuestas), no es la única razón por la cual esta propuesta se posicionó como la mejor. Esta propuesta estaba basada en un exitoso programa de la Presidencia que aún atiende población rural: Familias Guardabosques. A continuación se explicará esta relación.

2.2 Ideas - La Reingeniería de Familias Guardabosques

El Programa Presidencial Contra Cultivos Ilícitos -PCI- estaba encargado de generar alternativas para incentivar a las poblaciones rurales a abandonar los cultivos ilícitos. Una de las estrategias más exitosas y famosas de este programa fue **Familias Guardabosques**.

El Programa de **Familias Guardabosques –PFGB–** hacía parte de una serie de políticas de desarrollo alternativo que buscaban revertir los efectos negativos de “*las prácticas productivas ilícitas e insostenibles ambientalmente y propender por el establecimiento de una base social, económica y cultural lícita y sostenible a largo plazo a través del fomento productivo, la gestión ambiental, el mejoramiento de la presencia y la articulación institucional en las zonas de intervención*”⁴³. La población objetivo de este programa son las comunidades localizadas en ecosistemas estratégicos o áreas de

⁴³ Departamento Nacional de Planeación DNP. Principales Proyectos de Inversión. Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional - Programa Familias Guardabosques – Disponible en: https://spi.dnp.gov.co/App_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/0050002510000.pdf

conservación y protección que estén afectadas por los cultivos ilícitos. En pocas palabras el PFGB busca generar alternativas de desarrollo sostenible que beneficien tanto a las familias como al medio ambiente. Para cumplir con el objetivo del programa se establecieron tres componentes: el componente económico, el componente técnico-ambiental y el componente social.

Si bien los objetivos de los programas son notablemente distintos, hay grandes similitudes entre FEST y FGB. La ruta elegida para lograr los objetivos de cada uno de los programas es muy similar. Esto se debe a que FEST fue, en palabras de sus creadores, **“una reingeniería de FGB”**. Como se mencionó anteriormente fueron cuatro personas las encargadas de elaborar el esquema especial de acompañamiento que es hoy FEST. Estas mismas personas trabajaron durante años con FGB y aseguran que ha sido una estrategia con excelentes resultados; “retomamos ese conocimiento, ese aprendizaje, las lecciones aprendidas por sobre todo, de ocho años de Familias Guardabosques. Y empezamos a estructurar esa propuesta [FEST]”, asegura uno de los funcionarios entrevistados. Por ejemplo, el hecho de que FEST esté enfocado únicamente a retornados o reubicados rurales, responde en parte a que PFGB es una estrategia enfocada en poblaciones rurales.

Las poblaciones objetivo de estos programas tienen características diferentes, por ello fue necesario modificar y agregar algunos componentes; por ejemplo, FEST adiciona el componente de Carencias Básicas Habitacionales, pues se atienden familias que luego de un proceso de desplazamiento retornan a una vivienda que probablemente ha sido saqueada o que se encuentra deteriorada luego de años de estar inhabitada.

Asimismo el componente social fue replanteado. En FGB el componente social está dirigido a la creación y/o fortalecimiento de asociaciones comunitarias que permitan el

desarrollo de alternativas legales de desarrollo sostenible. En FEST deben incluirse los conceptos de reparación y víctimas, lo cual obliga a pensar un acompañamiento que va más allá de la organización comunitaria con fines productivos. Sin embargo, a pesar de las diferentes metodologías empleadas en ambos programas las similitudes son evidentes pues comparten el mismo objetivo principal: fortalecer los lazos sociales de tal forma que se logre mejorar la calidad de vida.

Esta “reingeniería” evidencia dos procesos. Por un lado, como lo exponen Ingram, Schneider y DeLeon (2010), los funcionarios encargados de construir programas de atención trabajan sobre la base de experiencias previas, es decir, los diseños de políticas existentes tienen un peso considerable en la creación de nuevos diseños. Los funcionarios del PCI que se habían encargado de llevar a cabo el PFGB conocían los buenos resultados del programa; por ello consideraron que, si se ampliaba dicho programa para atender población víctima del conflicto armado, se podría lograr una estrategia integral que incorporara todos los elementos necesarios para que las familias víctimas del conflicto gozaran de una vida digna, a la vez que accedían a la reparación.

Sin embargo, y esto nos lleva al segundo proceso, no se trata únicamente de lecciones aprendidas de diseños anteriores, se trata también de las creencias e ideas que tienen los funcionarios sobre el conflicto, las víctimas y el Estado. Esta *reingeniería* nos permite entrever las ideas que tienen los funcionarios⁴⁴ sobre el conflicto y sus posibles soluciones. Por ejemplo, la idea sobre la necesidad de ofrecer diferentes oportunidades a las comunidades rurales⁴⁵ es reiterativa. Esto significa por un lado reducir las condiciones

⁴⁴ Específicamente los funcionarios de Bogotá que fueron entrevistados.

⁴⁵ En este caso hay un énfasis en las comunidades rurales dado que son el objetivo de FEST y de PFGB.

negativas⁴⁶ que llevan a las familias a optar por medios ilegales de subsistencia; y por otro, proveerles con los recursos necesarios para que puedan emprender su propio proyecto de vida (recursos tanto humanos como materiales). Al dirigir su atención a la necesidad de acceder a herramientas que no poseen o que son de difícil consecución para las comunidades rurales se puede observar que los funcionarios construyen al grupo objetivo como un grupo con poco poder político.

Según los funcionarios, para posibilitar el desarrollo de proyectos de vida es necesario empezar por suplir las necesidades más inmediatas de esta población: tener dónde dormir y qué comer. A lo largo de las entrevistas los funcionarios se refirieron a estos componentes, no como los más importantes, pero sí como los primordiales, utilizando reiterativamente las palabras “estabilización” y “arraigo” para enfatizar que esas eran las acciones básicas y necesarias para poder iniciar un proceso de reparación. Esto se ve reflejado claramente en el cronograma del programa, dado que los componentes que primero deben llevarse a cabo son carencias básicas habitacionales y seguridad alimentaria⁴⁷.

Todos los funcionarios entrevistados estuvieron de acuerdo en la idea de que el Estado debe concentrar sus esfuerzos en el proceso de reparación y en corregir las condiciones que facilitaron la expansión del conflicto⁴⁸. No obstante, mencionaron también que este proceso debe estar acompañado de una reflexión de las víctimas que les permita superar los hechos victimizantes e iniciar un nuevo proyecto de vida. Desde la perspectiva

⁴⁶ Se entienden condiciones negativas como: desempleo, falta de infraestructura, ausencia de políticas sociales y económicas que ayuden al pequeño campesino, desconfianza en el Estado.

⁴⁷ Recordemos que esto se traduce en insumos para corregir cualquier necesidad apremiante de la vivienda (tejas, ventanas, pisos, baños) y huerta para el consumo familiar. Según uno de los funcionarios estas necesidades apremiantes son las mismas definidas en el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas.

⁴⁸ Con esto hacían referencia a cosas como la falta de presencia estatal en municipios lejanos y la acción u omisión de actos violentos por parte del Ejército Nacional.

de los funcionarios que construyeron FEST y FGB, el objetivo de estos programas es justamente ese: proveer a las familias con las herramientas y los medios necesarios para que lleven a cabo ese proceso de reflexión y puedan seguir adelante con su vida. La insistencia de parte de los funcionarios en la construcción de un nuevo proyecto de vida ilustra que el grupo objetivo se construyó como *víctima*, pues, como se verá más adelante, para los funcionarios las víctimas son personas que, a causa de hechos violentos, se vieron forzadas a interrumpir su proyecto de vida y por ello es necesario que cuenten con las herramientas adecuadas para reiniciarlo.

2.3 Tensiones y negociaciones.

2.3.1 Cambio Institucional: de Acción Social a DPS

Para entender los inconvenientes que se presentaron en el proceso de construcción y ejecución es preciso tener claro el contexto del momento en que se crea FEST. El Programa se gesta dentro del grupo de Retornos y Reubicaciones de la Subdirección de Atención a Población Desplazada de Acción Social. Sin embargo, la Ley 1448 genera una nueva institucionalidad que transforma los programas de Acción Social en entidades nuevas. De la Red Juntos que hacía parte de Acción Social surgió La Red Unidos y la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema como una de las entidades adscritas. Del Programa de Atención a Víctimas de la Violencia y del Programa de Atención a Población Desplazada surge la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. De la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, surge lo que es el Centro Nacional de Memoria Histórica. Los actores que hacían parte del PCI pasan a la Unidad de Consolidación Territorial; por último adscriben al Instituto Colombiano de Bienestar

Familiar –ICBF–. Esas cinco entidades se adscriben al DPS como las entidades que dirigen el sector social enfocado en los procesos de reparación y la reconciliación. Estos cambios suceden entre 2011 y 2012.

FEST se gesta de manera paralela a la Ley 1448 y a su reglamentación. Antes de que se expidiera su decreto reglamentario (4800) se hizo la solicitud interna en Acción Social para que se creara un esquema especial de acompañamiento. Las características que debe tener ese esquema especial de acompañamiento (que finalmente queda consignado en el Decreto 4800) se deciden en diálogo con las propuestas que ya tenía Acción Social internamente.

Como FEST se crea de forma paralela a la Ley 1448, el inicio de su ejecución coincide con las reformas institucionales anteriormente mencionadas. Esto conlleva una serie de retrasos para la implementación del programa. Por ejemplo, en un principio se había decidido que FEST quedaba bajo la dirección de la Unidad de Víctimas (pues es la UV la que debe desarrollar los esquemas especiales de acompañamiento), pero finalmente se decide que sea parte de la Dirección de Programas Especiales del DPS. Esa transferencia tuvo consecuencias de carácter administrativo; los contratos con los operadores que ya había firmado la Unidad de Víctimas debieron reestructurarse para que quedaran firmados desde el DPS. Concretamente se retrasa la ejecución en 3 o 4 meses puesto que, aunque los contratos habían quedado firmados en diciembre de 2011, los operadores empiezan trabajo de campo en marzo y abril de 2012. Este es el primer retraso significativo del programa.

La Unidad de Víctimas queda como encargada de, por un lado, hacer todo el proceso de regionalización y focalización para el programa; y por otro, dictaminar cuáles son los protocolos y las rutas de reparación. No obstante lo que hoy se conoce como la

Unidad de Víctimas no existía en ese momento y es el equipo de Retornos y Reubicaciones (de Acción Social) el que debe llevar a cabo la tarea de recoger la información –municipio por municipio, casa por casa- sobre las víctimas de desplazamiento. Si bien esto se hizo –y se estaba haciendo aún antes de que se sancionara la Ley–, los lineamientos sobre reparación tuvieron que esperar un poco más. El primer año se creó la institucionalidad, se contrató el recurso humano, se generó una estructura del Estado para atender a la población víctima, se decidió quién la iba a dirigir y cómo la iban a dirigir. Este proceso obligó a FEST a empezar la implementación del programa sin tener claros los lineamientos de reparación en términos sociales⁴⁹.

No obstante este tiempo no fue infructuoso. Como ya se dijo, el programa tuvo que empezar a ejecutarse y este tiempo fue utilizado para consolidar la plataforma institucional del mismo, es decir, los funcionarios de FEST usaron este tiempo para fortalecer la plataforma de tipo administrativo, financiera, operativa y contractual.

2.3.2 Política y actores de peso

Mientras FEST lograba consolidar su plataforma administrativa y el resto de instituciones que debían apoyar el programa terminaban de crearse, el programa afrontó otro reto: debido a discrepancias sobre el tratamiento que estaba recibiendo el programa, el director decidió renunciar.

Según él y los demás entrevistados, las razones para su renuncia fueron una suma de situaciones personales y laborales. Por un lado había fuertes desacuerdos en cuanto al

⁴⁹ Las reparaciones económicas y los proyectos que brindaban herramientas materiales para llevar a cabo un proceso de retorno o de reubicación exitoso estaban claros. Sin embargo la ruta de reparación, esto es, los pasos a seguir para acceder a ella y las reparaciones de tipo colectivo y simbólico, eran aún desconocidas.

manejo administrativo y político que debía dársele al programa. Por ejemplo, el equipo de FEST había propuesto que los dineros se manejaran bajo el mismo esquema que en FGB, a través de una fiducia, de tal forma que el operador fuera el responsable de manejar el dinero con el que se atendía a la población, con supervisión del DPS. Sin embargo, la Dirección del Programas Especiales decidió que el dinero lo iba a manejar directamente el DPS y que desde allí se realizaría todo el proceso de licitaciones y contratación de los proveedores que entregarían los materiales a las familias. Como veremos más adelante esta ruta administrativa no fue adecuada y terminó modificando y retrasando el cronograma de implementación del programa. Otros desacuerdos sobre el manejo administrativo giraron en torno a la cantidad de procesos administrativos (exceso de burocracia) que retrasaban la implementación acciones del programa; así como la omisión de las solicitudes para contratar personal que proporcionara asistencia jurídica y financiera al programa.

No obstante también hubo desacuerdos de tipo político. Por un lado el director no estaba interesado en ser una figura política dentro del DPS. Este hecho, según algunos entrevistados, obstaculizaba su liderazgo e impedía que sus opiniones fueran escuchadas: *“él peleaba y peleaba pero no salían las cosas, porque no era una figura política, ni que tuviera peso dentro del DPS para que dijeran ‘venga este man está bravo, corrámosle’”*.

Por otro lado, hubo una oposición total por parte del director a que el programa fuera usado como bandera política a nivel local o nacional. De acuerdo con este funcionario, el programa debía ser parte de una política de Estado, independiente de quién o quiénes ocuparan posiciones políticas en el momento. Al darse cuenta de que el programa iba a ser usado de esa forma y que él no tenía voto en dichas decisiones, prefirió renunciar.

Este hecho es de suma importancia al demostrar que una parte del buen funcionamiento de los programas depende de qué tipo de actores hacen parte del mismo; siendo de vital importancia el poder político que posean los actores involucrados en el programa. Las influencias y conexiones –poder político-, hacen que el aparato administrativo y burocrático del Estado sea más o menos eficiente.

Además, es necesario mencionar la poca colaboración interinstitucional que hubo entre agencias como La Unidad de Víctimas y FEST. Uno de los entrevistados admitía que “empezar a trabajar con ellos [Unidad de Víctimas] fue muy difícil, mis compañeros tenían la mejor voluntad, Retornos y Reubicaciones, pero ellos, igual que yo, dependían de todo un andamiaje institucional detrás” que no permitía que trabajaran al mismo ritmo. Este andamiaje no se refiere solamente al destiempo normal que se presenta en la creación de instituciones nuevas que deben trabajar juntas, sino también a las posiciones y relaciones que tienen las personas que lideran cada institución.

Es particularmente interesante pensar que no existían actores de peso en la construcción del programa, es de hecho la falta de actores de peso lo que dificultó y retrasó la ejecución del mismo. Para el caso de FEST, el director, la misma persona que lideró la construcción del programa, no contaba con una posición privilegiada que le permitiera hacer de la ejecución del programa un proceso eficiente.

2.4 La Palma: El piloto.

Debido a su cercanía con Bogotá, La Palma fue el municipio elegido para llevar a cabo el piloto del programa. Fue el primer municipio en donde se recolectó información y

en donde se empezó el acercamiento a la comunidad, a través de los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT)⁵⁰.

FEST llega a La Palma (y a todos los municipios) a través de las alcaldías municipales y particularmente mediante los Comités de Justicia Transicional. En esta instancia todos los actores -ICBF, personería, ministerio público, FEST, etc. - debían sentarse y presentar la propuesta de FEST, discutir la focalización y aclarar cuáles eran los compromisos y obligaciones de todas las partes, -se entiende las partes no solo comunidad-FEST, sino también La Alcaldía, la Personería, etc.- Si todos, particularmente el CTJT, avalaban la propuesta, se daba inicio al proceso de inscripción. Aunque La Unidad de Víctimas estaba a cargo de la focalización de los Municipios, el registro e inscripción de las familias que se iban a atender era responsabilidad de FEST. Este proceso se llevó a cabo en La Palma sin ningún contratiempo.

Paralelo a la inscripción se realizó el proceso licitatorio para la contratación de los operadores. La selección del operador se hizo a través de un proceso licitatorio en donde, como lo ordena la Ley 80 de contratación oficial (Selección abreviada Literal H), se publicó en todas las plataformas estatales correspondientes el pliego de condiciones que

⁵⁰ **Los comités territoriales de justicia transicional** son los encargados de elaborar los planes de acción en el marco de los planes de desarrollo, a fin de lograr la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas; coordinar las acciones con las entidades que conforman el “Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas” en el nivel departamental, distrital y municipal; articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación; así como la materialización de las garantías de no repetición; coordinar las actividades en materia de inclusión e inversión social para la población vulnerable, y adoptar las medidas conducentes a materializar la política, planes, programas y estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración. **Ministerio del Interior**. Recurso electrónico disponible en: http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/guia_para_conformacion_y_funcionamiento_de_comites.pdf.

debían cumplir las entidades que se presentaran al proceso.⁵¹ La Universidad Autónoma del Cauca fue el operador elegido para llevar a cabo la ejecución del programa en el municipio⁵². Una vez definido el operador, éste inició el trabajo de campo en el mes de marzo de 2012.

Su trabajo de campo estaba dividido en dos partes. La primera parte consistía en una labor diagnóstica en donde debía llevarse a cabo una investigación que caracterizara detalladamente a la población y al municipio. Por un lado debían tenerse claras las condiciones climáticas, de suelo, de flora y fauna del municipio. Por otro lado se debía hacer un diagnóstico comunitario, es decir: cuál era el nivel educativo de los beneficiarios, sus conocimientos, cómo y por qué se produjo el desplazamiento, y qué factores podían obstaculizar o facilitar la reconstrucción del tejido social. Los diagnósticos debían hacerse con una metodología participativa en donde todas las familias tuvieran la oportunidad de hacer parte del proceso.

La primera parte del diagnóstico tenía como objetivo determinar en qué condiciones ambientales estaba el municipio para así poder diseñar una propuesta para los proyectos productivos; esto es, tener claridad sobre qué productos (cultivos como café, cacao, etc., o

⁵¹ Además de los requerimientos legales en cualquier tipo de contratación oficial (tener RUT vigente, estar al día en la DIAN, etc.), el pliego de condiciones requería que los concursantes demostraran solidez financiera y capacidad administrativa de los recursos; a la vez se obligaba a los concursantes a adjuntar, durante el proceso licitatorio, las hojas de vida del equipo profesional. Una vez adjudicado el contrato las entidades tenían que poner a consideración y aprobación de FEST las hojas de vida de los técnicos sociales y productivos. Inicialmente FEST exigía que los técnicos tuvieran perfiles altos (profesionales con especializaciones, maestrías o amplia experiencia en trabajo con víctimas; además priorizaba personal de la zona). Sin embargo el equipo de FEST se vio obligado a aceptar perfiles más bajos dada la escasez de los mismos en la mayoría de zonas atendidas. Finalmente la entidad debía presentar informes mensuales de su trabajo en los Comités de Seguimiento, allí se revisaba y evaluaba el avance y el cumplimiento de sus obligaciones.

⁵² En Chocó y Antioquia (zonas que concentraban más de la mitad de la población atendida por el programa) se declaró desierta la licitación en dos ocasiones dado que ninguna entidad cumplía con los requisitos del pliego de condiciones. No obstante, en la zona centro (de la cual hace parte La Palma) no hubo ningún contratiempo.

porcicultura, avicultura, etc.) era más factible desarrollar en la región de acuerdo con las condiciones de los suelos, las condiciones climáticas y los conocimientos y la disposición de la comunidad. Este proceso se llevó a cabo en los primeros cuatro meses del programa y no tuvo grandes dificultades.

La segunda parte del diagnóstico fue mucho más compleja. Si bien se logró una caracterización de la población⁵³ en el mismo tiempo en que se hizo el diagnóstico técnico ambiental, el diagnóstico comunitario tuvo algunos contratiempos. Como consecuencia de los hechos violentos ocurridos en el municipio, el operador se encontró con una comunidad fragmentada, desconfiada y muy poco organizada. Hay que recordar que la estrategia de las autodefensas para expulsar a las FARC del municipio fue romper las redes de comunicación y confianza entre toda la población, haciendo que vecinos y amigos desconfiaran entre sí. Hasta el momento en que se concluyó la investigación no se habían llevado a cabo procesos de reconstrucción de memoria que facilitaran un proceso de reparación⁵⁴. No obstante es destacable la disposición de la comunidad para participar en espacios colectivos de reencuentro y reconstrucción del tejido social.

Las acciones orientadas a la reparación colectiva fueron concertadas con toda la comunidad (partícipe del programa). Se decidió realizar varios actos de integración comunitaria (todos en la cabecera municipal) en donde las familias tuvieron la posibilidad de reencontrarse después de años de no verse y contarse todo lo que habían vivido, cómo

⁵³ Caracterización demográfica básica con datos como número de personas que habitan el municipio, número de hombres, mujeres y niños, tipo de núcleo familiar predominante, jefes de hogar, grupos etarios, etc.

⁵⁴ No se han empezado procesos de memoria ni por parte del Estado ni por parte de la comunidad. Sin embargo el portal Verdad Abierta ha hecho buenos esfuerzos por relatar la historia de violencia del municipio. Pueden consultarse el artículo titulado “*El terror que los paramilitares sembraron en La Palma, Cundinamarca*” [<http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/imputaciones/5070-el-terror-que-los-paramilitares-sembraron-en-la-palma-cundinamarca>] ó “*Casi 200 familias quieren volver a La Palma*” [<http://www.verdadabierta.com/tierras/despojo-de-tierras/5256-casi-200-familias-quieren-volver-a-la-palma>].

los había afectado el conflicto y las razones por las que habían decidido regresar. Estas reuniones generaron efectos muy positivos en la comunidad pues permitieron a amigos y vecinos que no se veían hacia años reencontrarse y reconectar, paso esencial para reconstruir lazos sociales.

Todo el proceso de concertación sobre proyectos productivos, materiales para carencias básicas habitacionales y actos de reparación simbólica, fue llevado a cabo en poco tiempo y sin mayores contratiempos en campo. Sin embargo se presentaron grandes problemas administrativos que retrasaron y modificaron la implementación del programa. Como se verá a continuación, los cambios que sufrió el cronograma de la ejecución tuvieron consecuencias negativas en la consecución de los objetivos del programa; a la vez que transformaron la estrategia de atención de la segunda fase⁵⁵.

⁵⁵ Aunque en esta investigación no se aborda la segunda fase, es importante mencionar que dados los grandes tropiezos de la primera fase de implementación se decidió no entregar insumos y materiales a las familias. En cambio, el programa se comprometió a entregar la totalidad del dinero destinado para cada componente.

CAPÍTULO 3

LA “IMPLEMENTACIÓN”

El cronograma de la ejecución del programa FEST en el municipio de La Palma estaba organizado de la siguiente manera: para empezar se debía concertar con cada familia qué proyecto productivo quería realizar, qué carencias básicas habitacionales se iban a subsanar y qué materiales se necesitaban para la huerta. De acuerdo con dicha concertación se elaboraba un presupuesto con los materiales y recursos necesarios para llevar a cabo dichos proyectos. Luego, se debía hacer entrega de los insumos y materiales. A partir de dicha entrega, los técnicos del operador debían hacer un acompañamiento en el que se verificara que las familias cumplieran con los compromisos de cada componente (montaje de los proyectos productivos, de las huertas, arreglos de las viviendas, etc.). Al finalizar los dos años de acompañamiento las familias debían haber logrado mejorar sus viviendas y tener funcionando sus huertas y sus proyectos productivos.

Para lograr este objetivo los materiales debían ser entregados antes de finalizar el primer año de acompañamiento. Sin embargo, como se explicará más adelante, el programa no logró cumplir con este compromiso. Por este motivo, la presencia del programa estuvo basada exclusivamente en acompañamiento comunitario y productivo⁵⁶.

Es por esto que en este capítulo no se detallará el proceso de ejecución del programa sino más bien se examinará cómo se vio afectada la implementación por factores como el incumplimiento mencionado, así como por las ideas de cada grupo de actores sobre la reparación y la comunidad atendida.

⁵⁶ Dicho acompañamiento se hizo a través de las ECAs –Escuelas de Campo para Agricultores– Allí se realizaron ejercicios de capacitación productiva y talleres sociales que abarcaron temas como el tejido social, el liderazgo, etc.

3.1 Actores

Previo a este análisis es importante precisar los grupos de actores involucrados en la ejecución del programa y las diferencias y tensiones que se presentaron entre cada grupo y con los otros grupos. De esta manera será posible ahondar luego en las tensiones, ideas y consecuencias de las mismas.

Inicialmente se identifican dos grupos de actores: los ejecutores de política pública y las víctimas. En el grupo de ejecutores de PP se encuentran los funcionarios de FEST, los técnicos sociales y productivos de la Universidad Autónoma del Cauca (operador para la zona centro) y las instituciones públicas de La Palma. En el grupo de víctimas se encuentran tanto las personas beneficiadas con el programa como quienes no hacían parte de él.

Es importante aclarar que al interior de cada grupo existe una gran heterogeneidad de posturas y vivencias frente al conflicto, la reparación y el programa; así mismo la relaciones entre cada subgrupo de actores varía dependiendo de esas posturas y experiencias.

Por ejemplo, aunque en el *grupo de las víctimas* no hay disputas evidentes entre estos subgrupos sí hay una ligera tensión entre ellos como consecuencia de las limitaciones del programa en recursos para atender a más personas. Algunas de las víctimas que no hacen parte del programa expresaron su inconformidad con la presencia de personas que no necesitan atención prioritaria, como fue el caso de un concejal que es beneficiario del programa.

El hecho de que un concejal haga parte del programa como beneficiario no significa necesariamente que se esté presentando un caso de favoritismo político⁵⁷, pues su posición política no lo exime de ser, efectivamente, una víctima. Sin embargo, sí cuestiona la focalización del programa puesto que debería atenderse primero a quienes tienen mayores necesidades. Al cuestionar la focalización con los funcionarios, explicaron las dificultades de dicho proceso. El principal problema consistió en que un gran porcentaje de individuos no están, concretamente no estaban, registrados en el RUV en el momento en que se llevaron a cabo las inscripciones del programa. Como consecuencia de ello, el primer grupo de víctimas beneficiadas con el programa fueron las víctimas registradas y no necesariamente quienes debían ser atendidas prioritariamente.

En el caso de los ejecutores de PP se identificaron varias diferencias y tensiones más fuertes. Entre los funcionarios de FEST, esto es los directores de zona del DPS y los técnicos del operador, se presentaban fuertes tensiones pues los técnicos percibían que no existía una buena comunicación con los funcionarios de FEST. Por otro lado, entre los técnicos hay diferencias importantes. Los técnicos sociales tenían una idea menos negativa de la comunidad que los técnicos productivos, pues se inclinaban un poco más a ver a la comunidad como víctimas que como beneficiarios. No obstante esta inclinación no era suficiente como para comprometerse profundamente con el trabajo que realizaban. Probablemente esta falta de compromiso se debía a que los perfiles de los técnicos (sociales) no se correspondían con las necesidades del programa pues no tenían la formación⁵⁸ -ni las aptitudes- necesarias para trabajar con comunidades.

⁵⁷ No se puede ni afirmar ni negar un hecho de favoritismo político para este caso particular, puesto que no hubo indicios de tal hecho durante esta investigación.

⁵⁸ Las técnicas sociales eran profesionales en administración agropecuaria y en geografía (especialista en geo-referenciación y geo-información). Su formación es relevante puesto que el perfil profesional que establecía la

El último grupo de actores está constituido por *las instituciones públicas* que intervienen en el programa, estas son: alcaldía municipal, personería y Unidad de Víctimas. En este grupo de actores es donde más heterogeneidad y fricciones existen dado que la articulación entre estas instituciones es muy baja. En la alcaldía y en la personería algunos funcionarios fueron muy críticos con la desorganización del trabajo de la Unidad de Víctimas. Por ejemplo, reprochaban que luego de casi dos años de iniciado el programa FEST, la Unidad estuviera empezando a censar a la población víctima. Esto muestra problemas de comunicación entre entidades estatales y sobre todo muestra poca eficiencia en la utilización de recursos. Muchos funcionarios de FEST coincidían también con estas apreciaciones y críticas de desorganización y desarticulación entre diferentes entidades estatales.

3.2 Tensiones y negociaciones

3.2.1 La comunidad y el programa

Si bien el programa tuvo una acogida muy positiva por parte de la comunidad, las tensiones empezaron a surgir luego del incumplimiento del cronograma, es decir, cuando los incentivos no fueron entregados en los tiempos pactados. Este incumplimiento se debió a trámites administrativos relacionados con la contratación del proveedor. La Dirección de Programas Especiales decidió que debía abrirse una licitación a nivel nacional para que un solo proveedor –que cumpliera con las condiciones estipuladas– abasteciera a todos los municipios del programa. La licitación se declaró desierta tres de veces y cuando finalmente se le adjudicó a un contratista, el programa se vio forzado a retirar la mayor

licitación del programa para elegir el operador estipulaba que estas personas debían tener formación en ciencias sociales, conocimiento del conflicto armado y sensibilidad para trabajar con población vulnerable.

parte del material entregado debido a defectos de calidad (tejas resquebrajadas, baldosas rotas, ladrillos frágiles, etc.).

Luego de dos años de estar ejecutándose el programa en La Palma muy pocas familias habían recibido los materiales para subsanar carencias básicas habitacionales y para iniciar el proyecto productivo. Solamente el componente del incentivo económico se entregó en los tiempos pactados (la totalidad del componente era \$1'200.000 dividido en 6 cuotas que se entregaban cada dos meses). Estos contratiempos causaron tensiones entre la población y el programa y el Estado. Algunas personas presentaron acciones legales, otros amenazaron con retirarse del programa –aunque finalmente nunca lo hicieron–.

Por último el programa se vio obligado a entregar los incentivos en dinero y no en insumos y materiales, puesto que los recursos del programa debían ejecutarse y entregarse antes de final de año. En noviembre de 2013 el programa exigió que las familias beneficiadas firmaran una serie de cartas en donde se comprometían a dar buen uso al dinero, esto es, a gastarlo únicamente en los materiales y en los proyectos que habían pactado con el programa.

Esta solución, bastante improvisada, causó desazón tanto en los funcionarios como en algunas familias. Todos los funcionarios mencionaron su desacuerdo con la entrega de dineros por dos razones. Primero el objetivo del programa era no entregar dinero de tal forma que no hubiese ninguna posibilidad de que los recursos se usaran para otros fines diferentes a los de los componentes del programa. Segundo, todos coincidieron en que la época en que finalmente fue entregado el dinero era menos que óptima. Este dinero fue entregado en diciembre y muchos afirmaron (incluso varias familias) que ese dinero iba a

ser usado en otros bienes que no estaban pactados en el programa, como regalos de navidad ó artículos suntuarios (televisores, equipos de sonido, celulares, etc.).

Si bien los funcionarios de FEST consideraban que el operador hizo un buen trabajo –a través de las ECAS– para que las familias interiorizaran el uso adecuado de los recursos, también opinaban que era necesario tener unas fuertes medidas de evaluación en donde se mirara si efectivamente los recursos se habían usado en las casas, las huertas y los proyectos productivos; de esta forma se podría comprobar si los objetivos del programa se cumplieron. Luego de las entrevistas varios de ellos manifestaron su desconfianza con el desarrollo de este proceso dado que no consideraron que estos componentes se hubieran desarrollado de manera adecuada.

Pese a los inconvenientes, los funcionarios de FEST afirmaron que hubo una muy buena gestión por parte del operador y una excelente respuesta de parte de los beneficiarios. A pesar del incumpliendo de 24 meses del programa para entregar los incentivos, la gente nunca dejó de asistir a las reuniones o a las ECAS. En lugar de desmotivarse, cada vez eran más activos y partícipes de los talleres y demás actividades que realizaban los técnicos. Varias de las personas beneficiadas afirmaban que era el único día de dispersión, descanso y encuentro comunal que tenían. Para los funcionarios (operador y FEST) esto demostraba que el trabajo que se hizo a lo largo de los dos años con la comunidad sí surtió frutos, pues ayudó en la reconstrucción de lazos sociales perdidos o deteriorados.

Al pedir a los funcionarios que evaluaran el desempeño del programa fue notoria la posición anterior. De acuerdo con los funcionarios públicos, aunque el cumplimiento de la mayoría de los componentes quedó en manos de las familias, el componente de reparación simbólica y reconstrucción de tejido social se llevó a cabo satisfactoriamente.

No obstante, aunque es cierto que para muchas familias el acompañamiento social y técnico que hubo tuvo efectos bastante positivos, y que las ECAS se convirtieron en espacios de unión comunitaria, no es posible afirmar que el proceso de reparación haya sido exitoso. A pesar del trabajo realizado en las reuniones y en las ECAS nunca existió un proceso de reconstrucción de la memoria en donde fuera posible reflexionar sobre el conflicto y cómo éste afectó a la comunidad; es decir, nunca hubo un proceso de reflexión que culminara en entender la necesidad de reparación y lo que esto significaba tanto para la comunidad como para las familias. A un mes de culminar el acompañamiento (fecha en la que se realizó el trabajo de campo) las únicas personas que tenían claridad sobre lo que significa la reparación, eran los funcionarios públicos.

Esta situación plantea las preguntas ¿cómo puede sentirse una comunidad o una familia reparada si no ha reflexionado sobre su condición de víctima ni sobre lo que significa la reparación? ¿Es necesario reconocerse como víctima para sentirse reparado?

3.2.2 Instituciones locales y nacionales

Tanto los funcionarios locales como los nacionales manifestaron la necesidad de trabajar mejor articulados entre las diferentes instituciones. Todos coincidían en que la colaboración y el intercambio de información entre, por ejemplo, la alcaldía, FEST y la UV debía fortalecerse. De esta forma sería posible invertir recursos en diferentes grupos o familias, a la vez que, tener la capacidad de llevar una oferta de programas más clara y completa a la comunidad.

Aunque todos coincidían en la necesidad de mejorar la articulación interinstitucional sus posiciones frente a cómo y quiénes debían hacer mayores esfuerzos

diferían considerablemente. Por un lado los funcionarios locales (o municipales) eran muy críticos al afirmar que el gobierno central (manejado desde Bogotá a través de los ministerios, el DPS, la fiscalía, etc.) ha promovido un sistema de reparaciones inadecuado⁵⁹. Esto se debe, según funcionarios locales, a que el gobierno empezó la reparación por vía administrativa antes de llevar a cabo un proceso con la comunidad en donde se trabajaran temas de vital importancia como la reparación simbólica, la necesidad de pensar como comunidad hacia dónde se quiere ir y cómo llegar allí. La falta de acompañamiento social a la reparación por vía administrativa ha tenido como resultado personas –víctimas– poco conscientes de las necesidades colectivas de reparación⁶⁰. Este accionar del Estado ha causado tal desacuerdo entre los funcionarios que no hay intensiones de articularse y apoyar procesos económicos de gran escala.

No quiere decir esto que no exista voluntad por apoyar a programas como FEST o el trabajo que lleva a cabo la UV en La Palma. Al contrario, las instituciones locales, argumentan sus funcionarios, son las más interesadas en apoyar procesos que permitan el florecimiento (económico y social) del municipio. Sin embargo, uno de los inconformismos manifestados por los funcionarios de FEST es en la forma en que las instituciones locales apoyan las ejecuciones del programa dado que las alcaldías y demás instituciones municipales han estado muy dispuestas a permitir que se usen sus instalaciones para las reuniones, a ayudar con las comunicaciones, etc., pero, no están dispuestas a otorgar recursos económicos propios para apoyar el programa⁶¹.

⁵⁹ Es necesario aclarar que no se referían a la Ley 1448 en específico sino a todas las acciones que ha llevado a cabo el Estado para atender a las diferentes víctimas del conflicto armado interno.

⁶⁰ Para los funcionarios locales esto se ve reflejado en frases de víctimas como “¿cuánto me van a pagar por mi hijo/esposo, etc.? ¿porque al vecino le dieron más que a mí?”.

⁶¹ No obstante, tenían claro que las alcaldías de la mayoría de municipios atendidos son instituciones muy pequeñas con escasos recursos.

La única inversión de recursos relacionada con el programa FEST que hizo la alcaldía de La Palma fue en un momento en que la DIAN le donó a FEST elementos incautados para que fueran entregados a la comunidad. En esta ocasión la alcaldía puso el transporte para trasladar la mercancía de Bogotá a La Palma.

Estas acciones muestran una tensión clara entre el nivel local y el nacional frente al uso del erario para estos procesos. Aunque a nivel nacional se tiene claro que los recursos de las alcaldías municipales son limitados, los funcionarios esperan que en algún momento las alcaldías pongan parte de sus recursos para apoyar procesos de reparación. Por el contrario, los funcionarios locales argumentan que los recursos deben venir del Estado central y que deben estar enfocados en medidas sociales y no en medidas paternalistas o asistencialistas como subsidios o reparaciones administrativas.

3.3 Ideas

3.3.1 ¿Víctimas ó Beneficiarios?

En la hipótesis de la investigación se planteó que los funcionarios a nivel local y a nivel nacional difieren notablemente en la concepción que tienen sobre las personas atendidas por el programa. Esto resultó ser cierto, sin embargo las diferencias no son tan abruptas como se planteó inicialmente.

Antes de profundizar en las diferentes ideas que tienen los funcionarios es preciso explicar cómo definen los conceptos de víctima y de beneficiario. Una víctima fue definida como una persona que: *“ha sufrido, que pasó por una serie de sucesos desafortunados en su vida, en su proyecto de vida, en su contexto familiar, en su contexto social. Una persona que sufrió una disrupción de su proyecto de vida”* a causa del conflicto armado interno.

Pero también una víctima es *“aquella persona que NO se reconoce a sí misma con la capacidad creadora, emprendedora y con suficiente fuerza, como para desarrollar [nuevamente] su proyecto de vida”*⁶². Estas afirmaciones muestran que los funcionarios van más allá de lo estipulado por la Ley y definen a las víctimas no sólo como personas que han enfrentado hechos violentos, sino también como personas que, a causa de esos hechos violentos, no han podido reconstruir su proyecto de vida. Como se verá más adelante la idea de que la víctima necesita reconstruir un proyecto de vida está fuertemente ligada a la idea de reparación.

Las personas que no pueden o no quieren llevar a cabo dicho proceso emprendedor y (re) creador de un proyecto de vida son aquellas que empiezan a ser percibidas como beneficiarios. Para muchos de estos funcionarios estos individuos no son víctimas que buscan la reparación, son beneficiarios que buscan las ayudas económicas del Estado dada su condición de víctimas. Es decir, aunque los funcionarios no niegan el hecho violento, reconocen que existen individuos que sólo están interesados en los beneficios que su condición de víctima les da.

A pesar de que todos los funcionarios coincidían en las definiciones de estos conceptos, su construcción de la población atendida variaba dependiendo de, por ejemplo, su cercanía con la misma. Los funcionarios de FEST (que trabajaban en Bogotá) fueron reiterativos en el uso del término víctima y en la necesidad de atender a esta población, mientras que los funcionarios a nivel local, ya sean de las instituciones locales o los técnicos del operador, se referían frecuentemente a las víctimas como población beneficiada. No obstante esta diferencia, todos coincidían en que dentro de la población

⁶² Entrevistas números 1 y 2 a funcionarios.

atendida podían encontrarse ejemplos de ambas categorías. Por ejemplo, aunque los funcionarios de FEST partían de la premisa de que la población atendida es víctima, reconocían que muchas personas inscritas en el programa sólo buscaban beneficiarse de las posibilidades económicas que ofrece el Estado a través del programa.

Los funcionarios locales, por otro lado, se referían a la población atendida más como beneficiarios que como víctimas, no porque negaran la ocurrencia y vivencia de un hecho violento, sino por la forma en que las personas se relacionan con el Estado. Con esto hacían referencia a la constante exigencia de parte de las víctimas para que el Estado les dé algún tipo de retribución económica. Los funcionarios locales ejemplificaban esto con el caso de las organizaciones sociales que han intentado trabajar temas de tejido social en el municipio: *“[...] de 36 personas que empiezan a ir a los talleres y a las actividades quedan no más 4 que van. Y eso se debe a que ahí no se les da nada”*.

Los funcionarios locales, y valga la pena decir que también la mayoría de los técnicos del operador, sostenían que el Estado ha profundizado dicho comportamiento al promover programas asistencialistas en los que se favorecen medidas de compensación económica, hecho que no propicia la reflexión ni el empoderamiento, sino que por el contrario fomenta actitudes de usufructo. Como ejemplo de esto, un funcionario de la alcaldía contaba que mucha gente va a su oficina y le pregunta: *¿qué me van a dar?, ¿cuánto me van a pagar por mi hijo/esposo, etc.?, ¿por qué al vecino le dieron más que a mí?*

Se advierten dos relaciones causales. Por un lado la cercanía y proximidad del trabajo día a día con la población hace que los funcionarios del nivel local perciban a la población como beneficiarios pues ven, de primera mano, el interés que tienen los

individuos de obtener una compensación de tipo económico más que de otro tipo. Por otro lado, la actitud que se ve en el ejemplo brindado por el funcionario de la alcaldía revela la forma en que los individuos conciben su relación con el Estado: éste debe brindarles compensación económica por sobre cualquier otro tipo de compensación. Lo que se observa en estas relaciones es un proceso circular en donde el Estado, a través de las políticas públicas, trata a las víctimas como beneficiarios y les da a entender que esa es la forma como deben ser tratados. De esta forma las propias víctimas perciben mayores beneficios cuando el Estado se comporta como un ente benefactor que como una agencia potenciadora de capacidades y relaciones sociales positivas. La población atendida percibe la forma en que la concibe el Estado y se comporta de acuerdo con esa concepción.

Dicho proceso circular tiene varias consecuencias. Por un lado, los funcionarios (de las instituciones locales) prefieren colaborar con actos simbólicos o con ejercicios que traten la reconstrucción de tejido social (por ejemplo, las instituciones locales colaboraron cuando se llevó a cabo la siembra del bosque de la memoria⁶³) y no comprometer recursos con procesos que no perciben como fructíferos. Como es evidente, esto dificulta la articulación institucional pues impide que se aúnen esfuerzos para trabajar con la comunidad.

Por otro lado, al percibir a la población atendida como beneficiarias, los técnicos que ejecutan el programa no se sienten comprometidos con el desarrollo del mismo y por tanto no se esmeran por corregir problemas de la ejecución. La falta de compromiso se

⁶³ El Bosque de la Memoria fue un proyecto en donde en unas hectáreas del municipio se les pidió a las familias que sembraran un árbol que simbolizara la esperanza luego del conflicto. El árbol debía ser una representación personal de la memoria de la tragedia de cada familia –podían ser familiares asesinados en el conflicto, la angustia del desplazamiento, entre muchas otras posibilidades-.

hacía evidente, por ejemplo, en las ECAs, pues muchas de las actividades no se ajustaban a las características de la población atendida⁶⁴.

3.3.2 Ideas de Reparación.

Existen diferencias sustanciales entre las ideas que tienen los funcionarios sobre reparación y lo que ellos mismos creen que las víctimas entienden como reparación. Abordar esas similitudes y diferencias permite entender el nivel de compromiso de los funcionarios y/o ejecutores de PP con la reparación y la forma en que tratan a la población atendida. Para poder abordar dichas diferencias se tendrán en cuenta primero las diferencias y similitudes sobre lo que entienden por reparación los funcionarios.

Similitudes presentadas entre funcionarios. Aunque el programa no aborda la reparación individual, todos los funcionarios coinciden en que esta reparación es un proceso casi imposible de definir pues consideran que puede tener tantos significados como víctimas tiene el conflicto. La esfera individual de la reparación acoge todas las formas de reparación que puedan existir (ya sean en términos de compensación económica o simbólica)⁶⁵; y es, por tanto, muy difícil de dirigir administrativamente. Es por esto que de acuerdo con los funcionarios los programas como FEST deben estar dirigidos a la comunidad y no a los individuos. No obstante, algunos funcionarios plantearon la

⁶⁴ Aunque en la caracterización se especificaba que la población atendida era en gran parte analfabeta, muchas de las actividades propuestas en las ECAs requerían saber leer y escribir. Cuando se realizó el trabajo de campo, pude comprobar esta situación. Uno de los ejercicios –que se realizó en todas las veredas- consistía en organizar, por grupos, partes de frases alusivas al tejido social (tema de esos talleres). A todos los grupos se les dificultó y las técnicas y yo nos vimos obligadas a leerles las partes y ayudarles a organizar las frases. Otra actividad consistía en escribir sus sueños. Nuevamente tuvimos que asistir a la comunidad.

⁶⁵ Uno de los entrevistados ejemplificaba esto al comentar que para alguna víctima ser capaz de volver a dormir sin pesadillas puede significar sentirse reparado tanto como para otra víctima la compensación económica. En un universo de aproximadamente seis millones de víctimas desplazadas, esto significaría seis millones de reparaciones diferentes que son imposibles de abarcar desde la política pública.

necesidad de trabajar articulados con programas de atención psicosocial que puedan ahondar en dicha esfera individual.

Por otro lado, todos los funcionarios opinaron que la categoría de “víctima” no debe definir a los individuos toda su vida, dado que una persona que se siente siempre víctima difícilmente logrará construir un nuevo proyecto de vida. Esta idea de *proyecto de vida* está fuertemente ligada a lo que varios funcionarios entienden por reparación.

Diferencias presentadas entre funcionarios. Entre las diferentes acepciones pueden establecerse dos posiciones predominantes sobre qué significa reparación para los funcionarios públicos del programa.

Algunos funcionarios –casi todos pertenecientes al operador– entienden la reparación en el sentido más literal de la jurisprudencia internacional; esto es, el restablecimiento de derechos que fueron arrebatados, así como la restitución de las condiciones y características que había antes de los hechos violentos⁶⁶. Para otros funcionarios –pertenecientes a FEST y las instituciones locales– esto no es más que procedimientos formales, pues la reparación significa otra cosa.

Este segundo grupo de funcionarios entiende la reparación como la posibilidad de superar el hecho violento, es decir, de ser capaz de construir un nuevo proyecto de vida y no permitir que el conflicto, como expresión de acciones malintencionadas de terceros, definan a las personas y su estatus⁶⁷. Así, una persona reparada sería aquella que, en algún punto del proceso de atención, se deja de sentir víctima y es capaz de superar –no olvidar–

⁶⁶ Entender la reparación desde esta perspectiva abre la discusión entre derecho reparativo y derecho distributivo. Esta discusión está basada en preguntas del tipo: ¿es posible restablecer la situación anterior al hecho violento si esa situación era de pobreza? ¿qué se debe hacer con las personas en situación de pobreza que no son víctimas? ¿a quién debe priorizarse?

⁶⁷ Los funcionarios que entienden la reparación de esta forma no niegan la necesidad de restablecer derechos y proporcionar distintas medidas de reparación. No obstante el objetivo de cualquier medida debe ser, según ellos, la reconstrucción de un proyecto de vida.

el hecho violento. La superación de esos hechos victimizantes debe concluir en un estado mental en donde la persona ya no se considera víctima y puede seguir adelante con su vida –esto por supuesto debe ir de la mano con la reparación del Estado–⁶⁸.

Es por esto que para estos funcionarios dicho proceso de reflexión es el mejor ejercicio que pueden llevar a cabo las víctimas. No obstante tienen claro que este tipo de reflexiones no siempre tiene lugar. De hecho, expresaron grandes dudas al preguntarles acerca de los resultados finales del programa en términos de si creían que la gente se sentía reparada y había logrado superar los hechos victimizantes. Afirmaban que para una gran parte de la población atendida el proceso había sido exitoso y que se habían logrado avances importantes en cuanto al fortalecimiento de lazos comunitarios. A pesar de esto expresaron con desagrado y preocupación que para un segmento importante de las personas atendidas, el programa no había logrado desarrollar esta reflexión.

De hecho, reconocían que un importante sector de las víctimas entiende la reparación únicamente como la compensación económica de los daños causados: “porque ser víctima es un negociazo”, declaró uno de los entrevistados⁶⁹. Esta idea de reparación está fuertemente ligada con la idea de beneficiario. De hecho, los funcionarios que hacían hincapié en la idea de beneficiarios aseguraron que la reparación, para las víctimas, tenía que ver con las ventajas y utilidades de ser víctima. Todos los funcionarios (técnicos, FEST

⁶⁸ Vale la pena aclarar que existen leves diferencias sobre este punto entre los funcionarios. Por ejemplo, hay funcionarios que creen que una víctima siempre será una víctima pero, coinciden en que deben seguir adelante con sus vidas y no quedarse en esa única dimensión de víctima. Dado que no se consideran diferencias significativas no se ahondará en ellas.

⁶⁹ Como ya se ha mencionado los funcionarios explican esta actitud de las víctimas dada la historia estatal de asistencialismo, esto es, políticas y programas demasiado centrados en soluciones inmediatas y no de largo plazo. Con esto hacen referencia a acciones de tipo paternalista en donde se dan ayudas económicas, subsidios, donación, exenciones, etc., a personas víctimas de cualquier tragedia, sea causada por el conflicto armado interno, la violencia o por desastres naturales.

y funcionarios locales) estuvieron de acuerdo en que, si los motivos para reconocerse como víctima son las posibilidades económicas que esta categoría ofrece, la gente nunca va a sentirse reparada.

Es preciso hacer algunas aclaraciones. Primero es necesario diferenciar lo que los funcionarios perciben de la población de lo que la población realmente piensa sobre la reparación, pues no todas las personas atendidas ven la reparación como un negocio⁷⁰. Segundo, que los técnicos criticaran a algunas víctimas y su forma de relacionarse con el Estado, no significa que no desempeñaran adecuadamente sus funciones de acompañamiento. Sin embargo, la forma en que creen que los beneficiarios ven la reparación tiene consecuencias negativas en la forma en que llevan a cabo su labor de acompañamiento. Una de dichas consecuencias es el bajo compromiso con el programa, que se manifiesta en la poca disposición para mejorar o proponer mejores actividades. Si hubiese existido un mayor compromiso con el programa y con las familias, es posible que se hubiesen logrado mejores resultados en cuanto a la reflexión propuesta por los funcionarios de FEST (para reconstruir un proyecto de vida).

A pesar de lo anterior, la falta de compromiso por parte de los técnicos no es el único motivo que dificulta dicha reflexión. Los funcionarios –locales y de FEST– coincidían en que se debe empezar por reconocer y cambiar ciertas condiciones económicas y sociales que no facilitan dicha reflexión. Uno de los funcionarios explicaba que, dentro de la población atendida, existen personas que no tienen educación financiera y que por tanto no tienen conciencia del dinero ni saben utilizarlo: *“les da lo mismo si es un billete de 1.000 que de 10.000”*. Difícilmente se puede reparar con dinero a un individuo que no es

⁷⁰ De hecho, como se anotó anteriormente, la mayoría de las personas atendidas no lograron reflexionar sobre qué significaba la reparación.

consciente de cómo puede usar ese dinero. Es necesario brindar herramientas que les permitan a los individuos y a las familias procurarse una vida digna. Esto implica, por ejemplo, que las instituciones estatales se articulen adecuadamente y construyan un ambiente propicio para el desarrollo de actividades económicas y sociales que culminen con la reparación (entendida como nuevos proyectos de vida). Esta articulación aún no ha sido posible.

CONCLUSIONES

Esta investigación buscó identificar y comprender los procesos detrás de una política pública. Para el caso particular del programa de Familias en su Tierra –FEST–, se quiso examinar el proceso de construcción e implementación del programa como un elemento que permitiera entender de una manera más profunda las dinámicas de reparación que ha gestado la nueva institucionalidad de la Ley 1448 –Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Al lograr reconstruir dicho proceso (desorganizado y caótico) como lo fue la creación y la implementación de FEST, se logró identificar una serie de elementos y conflictos que dificultan los procesos de las políticas públicas, y particularmente el proceso de reparación que enfrenta hoy el Estado colombiano.

Es indiscutible que las instituciones –principalmente el gobierno– y las restricciones que éstas imponen, tienen un efecto negativo sobre la creación y el desarrollo del programa. Para empezar, la manera en que se solicita la creación del esquema de acompañamiento, a través de convocatoria interna de Acción Social –hoy DPS–, demuestra que el Estado no busca las mejores soluciones sino las más fáciles. Con esto no se quiere decir que pedir a sus propios funcionarios una propuesta de esquema de acompañamiento haya sido un error. No obstante, sí es cuestionable que dicha convocatoria no tuviese unas condiciones mínimas que exigieran conocer y evaluar la naturaleza del desplazamiento forzado y las necesidades particulares de sus víctimas. Así, el esquema de acompañamiento se pensó, se estructuró y se decidió sin entender e incluir las necesidades y expectativas de las víctimas. Incluso, pese a que el programa tuviera previsto hacer un diagnóstico rural participativo, los lineamientos del programa ya estaban decididos.

De hecho, es particularmente llamativo que la creación del programa fue, como acertadamente definieron sus creadores, una *reingeniería* y no una creación. Aunque las intenciones de los funcionarios no son cuestionables, sí lo es la reutilización de un programa cuyo objetivo era cambiar un sistema de sostenibilidad económica ilícito por uno lícito. Un esquema que acompañe y atienda a las víctimas que sufrieron desplazamiento a causa del conflicto armado requiere entender las necesidades particulares de la dicha población y conocer las dinámicas de la problemática para así, poder direccionar y agenciar adecuadamente las soluciones. Agregarle a un programa un componente social no significa que éste se convierta necesariamente en un programa de reparación.

Dicha reingeniería no explica por sí sola las dificultades de la ejecución del programa, ni apunta necesariamente a que sus resultados sean negativos. Sin embargo, sí puede explicar por qué no hubo esfuerzos sistemáticos por realizar ejercicios de recuperación de la memoria. Como ya lo han anotado varios autores (Uprimny 2010, Rincón 2010), este ejercicio es fundamental en los procesos de reparación pues les permite a las víctimas contar su historia, ser escuchadas, reconciliarse con el Estado y volver a sentirse parte de la comunidad general.

Ahora bien, la convocatoria interna fue hecha de manera paralela a la expedición de la Ley 1448, y el programa empezó su ejecución muy poco tiempo después de haber entrado en vigencia la Ley. Esto quiere decir que el tiempo otorgado para la elaboración de las propuestas y su escogencia fue, no solo limitado, sino también restrictivo, en el sentido de que aún no existía la Unidad de Víctimas y por tanto no se había definido la ruta de reparación. Este vacío en el programa perjudicó su ejecución, dado que retrasó el trabajo del componente social y dificultó que la Dirección de Programas Especiales (a la cual

pertenece FEST) accediera a la petición de su creador de contratar psicólogos u otro tipo de recurso humano que estuviera en la capacidad de manejar el acompañamiento social.

Aunque nunca se pudo indagar sobre los motivos por los que fue escogida la propuesta de FEST como la ganadora de la convocatoria, es bueno recordar que todos los funcionarios coincidían en que dicha propuesta era la más completa dado que incluía un mayor número de dimensiones de reparación. Nuevamente se percibe que el Estado opta por las opciones más fáciles que aparentan tener una mayor cobertura.

Otra restricción institucional que entorpeció la ejecución del programa fue la falta de articulación interinstitucional. Con la Ley 1448 se crea un gran andamiaje institucional para atender todas las dimensiones de reparación, esto es, instituciones y programas que tengan la capacidad de atender a todas las víctimas que el gobierno se propuso reparar. No obstante, los funcionarios resaltaron la dificultad de articularse entre diferentes instituciones (CAR, ICBF, UV, UT, etc.). A lo largo de la investigación se evidenciaron varias situaciones que ejemplifican este fenómeno. Por ejemplo, es indiscutible la desarticulación entre el programa y la UV. Cuando la ejecución estaba por concluir la UV realizó unas jornadas de caracterización de la población y de los hechos victimizantes. Este proceso debió ser llevado a cabo antes de la implementación del programa para facilitar la focalización de la población a atender.

Otro ejemplo, menos cercano pero igual de importante, es el trabajo de ICBF. Esta institución fue trasladada administrativamente y quedó bajo la dirección del DPS con el fin de que apoyara los procesos de reparación con la infancia y la adolescencia. Sin embargo, en La Palma, un municipio donde los niños y adolescentes constituyen el segundo grupo

etario, el ICBF nunca se articuló con FEST para velar adecuadamente por aquellos niños que eran parte del programa.

Como consecuencia de la desarticulación se traslapan esfuerzos, que a su vez desembocan en gastos innecesarios de recursos, cuyo derroche podría ser evitado si las diferentes entidades coordinaran sus esfuerzos de tal forma que se atendiera a las víctimas de forma holística.

Otra dificultad institucional se encuentra en las limitaciones de los procesos de contratación del recurso humano que atendió a la población. Aunque se buscaba priorizar profesionales de la región que contaran con especializaciones, esto no fue posible dado que no se encontró personal que cumpliera con los requerimientos de FEST. Esta falta de recurso humano los obligó a aceptar personas provenientes de fuera de la región y con un perfil menor al solicitado. Como consecuencia de esto, las personas encargadas de desarrollar el componente social de la reparación estaban poco capacitadas para tal fin. Este hecho dificultó el desarrollo del componente de tejido social.

Inicialmente las dificultades institucionales que se han mencionado podrían justificarse como males de los procesos burocráticos y como resultado del afán del gobierno por mostrar resultados. No obstante, los obstáculos sorteados en la ejecución podrían haber sido resueltos si el director del programa contara con un alto grado de poder político, esto es, la capacidad de movilizar recursos políticos. Dada la falta de esos recursos, el director del programa renunció antes de que empezara el acompañamiento. Esta situación deja claro que las políticas públicas no son sólo procesos técnicos sino, fundamentalmente, políticos.

Esta conclusión es de suma importancia pues las políticas públicas tienden a mostrarse como procedimientos neutros y tecnocráticos en donde los programas y su ejecución dependen exclusivamente de procesos en los que se sopesan todas las opciones y se elige la mejor. Entender que las políticas públicas son, ante todo, procesos políticos permite entender el por qué algunos programas funcionan mejor que otros, sin que su funcionamiento sea necesariamente una prueba de su efectividad.

Indudablemente, salta a la vista la pertinencia de un análisis desde la perspectiva neoinstitucional puesto que, aunque los funcionarios de todos los niveles contaban con buena voluntad (personal y “política”) e hicieron todo lo posible para que las cosas se desarrollaran de la mejor manera, las limitaciones institucionales superaron sus esfuerzos. Es pertinente precisar que, pese a las dificultades aquí descritas, los creadores del programa intentaron plantear la mejor solución de acuerdo con su marco “cognitivo”. En este sentido hay que recordar que, como lo plantea Jhon (2012), los decisores de política pública “usan su razonamiento, invocan conceptos, aplican valores y evalúan la evidencia sobre las opciones de política” (Pp. 137). Esto significa que actúan conforme a lo que creen que es la mejor solución, sin que esto implique necesariamente que sea efectivamente la mejor.

Finalmente, existe un último factor que debe considerarse en el análisis de FEST y de todos los programas de reparación. En general, las ideas que se tienen sobre una población atendida y la forma en que ésta se construye, tienen consecuencias claras en la ejecución de los programas. Como se vio en el desarrollo de los capítulos, entender a la población como víctimas o como beneficiarios tuvo consecuencias directas en la forma en que fueron tratados y en el compromiso de los funcionarios hacia el buen desarrollo del

programa. La relación entre la percepción de “merecimiento” y las herramientas y el compromiso de los funcionarios fue más que obvia. Para el caso de la población atendida el eje de poder político no fue notorio, pero el “merecimiento” si fue cuestionado no porque se negara su condición de víctima, sino por la forma en que se percibe cómo se relacionan con el Estado, esto es, como beneficiarios y no como víctimas. Como se planteó anteriormente en capítulos anteriores, dicha relación con el Estado es un proceso de doble vía en el que el tipo de programa que ofrece el Estado promueve formas particulares de relacionarse con el mismo.

De esta manera se hace evidente que los teóricos de las ideas, como es el caso de Surel (2000), tienen razón cuando exponen que los marcos cognitivos determinan prácticas, comportamientos, cursos de acción estrategias e instrumentos usados en los procesos de formulación de políticas públicas. Por otro lado, estos marcos permiten localizar a los grupos o individuos en escalas jerárquicas donde se identifican y justifican las diferencias. Esto es, en otras palabras, construir positiva o negativamente a la población objetivo. Como lo explican Ingram, Schneider y DeLeon (2010), estas construcciones (de las realidades del mundo) incluyen imágenes, estereotipos y asignación de valores a objetos, personas y acontecimientos. Sería interesante entonces tener la posibilidad de ahondar en las consecuencias de dichas construcciones en términos de las formas de relacionarse con el Estado y la forma en que esto alienta o desalienta la participación política.

Las dificultades que enfrentaron la creación y la ejecución desembocan en una pregunta aparentemente sencilla: ¿se lograron los objetivos? Aunque la intención de esta investigación nunca fue evaluar los resultados es imposible no preguntarse por las consecuencias de los obstáculos que enfrentó el programa durante su creación y ejecución.

Así, se puede replantear la pregunta de los objetivos y preguntarse: si el objetivo era reparar a la gente más allá de las compensaciones económicas ¿podía lograrse tal objetivo con las condiciones que aportó el programa? Esto es ¿sin un acompañamiento social adecuado liderado por personas que contaran con la formación y las herramientas adecuadas para trabajar con población víctima del desplazamiento? La respuesta parece evidente.

Hay que recordar que FEST pretende abordar las dimensiones colectivas y simbólicas de la reparación. Dicho objetivo implica el uso por parte del Estado de herramientas que garanticen la reflexión comunitaria, a la vez que promuevan su organización. Pese a que durante el trabajo de campo casi todos los involucrados en el programa (tanto funcionarios de FEST como la población atendida) sentían una gran satisfacción con los resultados sociales del mismo pues consideraban que se logró empezar un proceso de reconexión comunitaria, durante el trabajo de campo de esta investigación no se percibió que el trabajo desarrollado por las técnicas sociales fuera suficiente para haber reconstruido el tejido social y propiciado una reflexión que le permitiera a la gente entender su condición de víctima y por ende, qué significaba para ellos, como comunidad, la reparación.

Hasta ahora, se han expresado de forma concisa las dificultades que enfrentó el programa: desconocimiento del problema y la población, reingeniería de programas previos, desarticulación institucional, escasez de recursos humanos y políticos, y la ubicación del grupo objetivo en el eje de bajo “merecimiento” de acuerdo con su forma de relacionarse con el Estado. También, se han cuestionado las consecuencias que tuvieron dichas dificultades. A partir de lo ya expuesto surge una reflexión que se divide en dos partes: por un lado, vemos que FEST es un programa de reparación con fuertes tintes de

política social –como la definen Uprimny & Guzmán (2010) –. Por otro lado, aunque la gente dijo quedar satisfecha con los resultados del programa, sin la reflexión antes mencionada es posible preguntarse ¿realmente quedaron reparados?

La primera parte de la reflexión parte de pensar en las consecuencias que tiene el hacer reingeniería a un programa que tenía objetivos diferentes y atendía a otro tipo de población. Al reutilizar dicho esquema, el programa de reparación termina pareciendo una política social y no un programa de reparación. Se entiende política social como: “el deber del Estado de realizar los derechos sociales, económicos y culturales, [...] en el ideal de justicia distributiva: es el deber [...] de [...] garantizar a todas las personas unas condiciones mínimas materiales, a fin de que puedan vivir dignamente” (Uprimny & Guzmán, 2010, 249). Dado que al finalizar la ejecución del programa sólo se desarrollaron los componentes materiales del mismo y no se lograron desarrollar satisfactoriamente los ámbitos simbólico y colectivo de la reparación, el programa terminó cumpliendo los postulados de una política social y no de un programa de reparación que debía, como lo plantean Uprimny y Guzmán (2010), “estar ligado obligatoriamente a procesos de recuperación de la verdad y la memoria”, en donde dicha dimensión simbólica “es una forma de reconocimiento del sufrimiento específico ocasionado a las víctimas”. (Pp. 249) A la vez, esta dimensión simbólica de la reparación es la que permite la reconciliación del Estado con sus ciudadanos.

Esta ausencia de la dimensión simbólica de la reparación nos lleva a la segunda parte de la reflexión: ¿quedaron las víctimas reparadas? Mucha gente beneficiaria del programa con la que se dialogó durante el trabajo de campo coincidía en afirmar que se sentían reparadas y en que las dinámicas de desconfianza estaban empezando a menguarse.

Sin embargo, cuando se les preguntaba qué entendían por reparación no sabían explicarlo y se limitaban a citar casi textualmente lo que los técnicos (productivos o sociales) les habían comentado; confirmando una vez más que nunca se lograron consolidar procesos de reflexión que desembocaran en la organización comunitaria, la recuperación de la memoria y la reconstrucción del tejido social.

Haber fallado con la dimensión más importante de la reparación, aquella que separa a los programas de reparación de las políticas sociales, supone haber fallado con la reparación misma. Las personas que hicieron parte de esta primera fase del programa no quedaron reparadas. Se ayudó a satisfacer condiciones materiales básicas para vivir dignamente más no se logró repararlas en el sentido transformador que el creador mismo del programa esperaba. En los talleres sociales se habló de temas de liderazgo, de tejido social, de solidaridad, entre muchos otros, sin embargo, ninguna discusión se articuló con la reflexión sobre la reparación como un proceso en el que las personas deben reconocerse como ciudadanos sujetos de derechos que fueron violados y deben ser reparados.

No obstante, debe reconocerse que los esfuerzos por satisfacer las necesidades materiales para una vida digna también hacen parte de los procesos de reparación. Tal como lo plantea el centro de DeJuSticia, liderado por Rodrigo Uprimny, es necesario buscar medidas alternativas que permitan articular los programas de reparación con las políticas sociales; sobre todo en contextos como el colombiano en donde el Estado tiene recursos limitados y la premisa de la reparación de restituir a la víctima al estado anterior de la violación de los derechos humanos, es, en la mayoría de los casos, devolverlos a la pobreza. Así, creo que profundizar en el concepto de *reparación transformadora* que proponen Uprimny & Guzmán (2010) –junto con otros investigadores del centro DeJuSticia

como Saffón– permitiría hacer programas más completos que satisficieran realmente las necesidades de la justicia distributiva y de la justicia reparativa. Esto como una perspectiva que lleve a un verdadero escenario de justicia transicional en donde las condiciones estructurales que facilitaron escenarios de violaciones de derechos humanos sean modificadas. De esta forma se podría empezar a confiar en las garantías de no repetición que pretenden los procesos de justicia transicional.

BIBLIOGRAFÍA

- BLEICH, E. (2002). “Integrating Ideas into Policy-Making Analysis : Frames and Race Policies in Britain and France”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 35, Noviembre, p. 1054-1076. doi:10.1177/001041402237506.
- CAMPBELL, J. (1998). “Institutional analysis and the role of ideas in political economy.” En *Theory and Society*, Vol. 27, 377-409.
- CENTRO de Estudios sobre Justicia Transicional, Víctimas y Restitución de Tierras. Universidad Sergio Arboleda. Normatividad Desplazamiento Forzado Leyes. Decretos Reglamentarios que Rigen la Materia. Recurso electrónico disponible en:http://www.usergioarboleda.edu.co/justicia_transicional/desplazamiento_forzado.htm Fecha de Consulta: Abril de 2015.
- COLEBATCH, H. K. (2006). “What work makes policy?” En *Policy Sci* Vol. 39, p. 309-321. doi:10.1007/s11077-006-9025-4.
- DANE. S.f. Ficha Boletín Censo General 2005: La Palma. Recurso electrónico disponible en: http://lapalmacundinamarca.gov.co/apcafiles/62306663313036396330663865343834/Ficha_Dane.pdf. Fecha de Consulta: Marzo de 2014
- DEFENSORÍA del Pueblo. (2001) “*Informe Defensorial sobre el Desplazamiento Forzado por la Violencia en Colombia*”. Recurso electrónico disponible en: <http://www.defensoria.gov.co/es/public/Informesdefensoriales/765/El-Desplazamiento-Forzado-por-la-Violencia-en-Colombia-desplazamiento-forzado-en-Colombia-Informes-defensoriales---Conflicto-Armado-Informes-defensoriales--->

Derecho-Internacional-Humanitario-Informes-defensoriales---Desplazados.htm.

Fecha de Consulta: 26 de marzo de 2014

DE GREIFF, P. (2010). *The Handbook of Reparations*. Oxford: Oxford University Press.

doi:ISBN: 0199291926 hbk.; 9780199545704.

DNP. (2003) Conpes 3218. Programa de Desarrollo Alternativo 2003-2006. Recurso

Electrónico disponible en:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3218.pdf>. Fecha

de Consulta: Diciembre de 2014.

DNP. S.f. Principales Proyectos de Inversión Banco de Programas y Proyectos de Inversión

Nacional. “Familias Guarda-Bosques”. Luís Alfredo Muñoz Wilches. Recurso

electrónico disponible en:

https://spi.dnp.gov.co/App_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/0050002510000.pdf. Consultado en: Enero de 2015.

DPS. ABC Familias En Su Tierra. Recurso electrónico disponible en:

http://www.dps.gov.co/documentos/6497_ABCfamiliasensutierra.pdf Fecha de

Consulta: Marzo 27 de 2013.

DPS. Mapa Social La Palma. Recurso electrónico disponible en:

<http://mapasocial.dps.gov.co/entidadterritorial/25394>. Fecha de Consulta: Enero de

2015.

ELÍAS, N. (1994). *El Proceso de la civilizacion* (Capítulo III Segunda Parte). México:

Fondo de Cultura Económica FCE.

ESTRADA, A. M., Ripoll, K., & Rodríguez, D. (2010). “Intervención psicosocial con fines

de reparación con víctimas y sus familias afectadas por el conflicto armado interno en

- Colombia: equipos psicosociales en contextos jurídicos.” En *Revista de Estudios Sociales -Universidad de los Andes-* Vol. 36, p. 103-112. doi: ISSN 0123-885X.
- HALL, P., & Taylor, R. C. (1996). “Political Science and the Three New Institutionalisms”. En *MPIFG Discussion Paper - Board’s meeting on May 9*. ISSN 0944–2073 Junio.
- HUBER, F. (2007). *La ley de justicia y paz desafíos y temas de debate*. Bogotá: Éditier. doi:ISBN: 9789588101323.
- INGRAM, H., Schneider, A. L., & deLeon, P. (2010). “La Construcción Social y el Diseño de Políticas”. En P. A. Sabatier, *Teorías del Proceso de las Políticas Públicas* (p. 99-132). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros - Presidencia de la Nación (Argentina).
- JACOBS, A. (2009). “How Do Ideas Matter? : Mental Models and Attention in German Pension Politics.” *Comparative Political Studies*, Vol. 42, p. 252-279. doi:10.1177/0010414008325283.
- JOHN, P. (2012). *Analyzing Public Policy*. Abingdon: Routledge. doi:ISBN: 9780415476263.
- KIZA, E. & Rettberg, A. (2010). *Reparación en Colombia: ¿Qué quieren las víctimas? Retos, desafíos y alternativas para garantizar la integridad*. Bogotá: Deutche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeir (GTZ). doi:ISBN: 978-958-8438-48-1.
- KOELBLE, T. (1995). “The New Institutionalism in Political Science and Sociology”. *Comparative Politics*, Vol 27. No. 2, 231-243. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/422167>.

- MANN, M. (2006). *El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados* (Vol. Número 5). En Revista Académica de Relaciones Internacionales UAM-AEDRI. Mexico. doi:ISSN 1699 – 3950.
- MIGDAL, J. (1988). *Strong Societies and Weak States. State-society relations and capabilities in the third world*. New Jersey: Princeton University Press.
- MIGDAL, J. (2001). Studying the State. En *State in Society: Studying How States and Societies Tranform and Constitute One Another* (pp. 231-264). Cambridge University Pres.
- NACIONES Unidas –UN– & Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-. (2007) “*Informe Ejecutivo sobre el Seguimiento a los Programas de Familias Guardabosques y Proyectos Productivos. Monitoreo, Seguimiento y Evaluación al Desarrollo Alternativo en Colombia*” Recurso electrónico disponible en: http://www.unodc.org/documents/colombia/2013/Agosto/DA2013/Informe_ejecutivo_2007_espanol.pdf. Fecha de Consulta: Enero de 2015.
- NARANJO, L. A. (2010).” Atención y reparación psicosocial en contextos de violencia sociopolítica: una mirada reflexiva”. En *Revista de Estudios Sociales -Universidad de los Andes-*Vol. 36, p 29-39. doi:ISSN: 1900-5180.
- NEE, V. (1998). Sources of the New Institutionalism. En *The New Institutionalism in Sociology*. Standford: Standford University Press. doi:ISBN 0-8047-4276-6 p. 1-13.
- NORTH, D. (1993). *Instituciones, cambios institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Rconómica FCE. doi:ISBN 968-16-3982-0.

- PÉREZ, G. P., & Valencia, L. E. (2004). “El Neoinstitucionalismo como Unidad de Análisis Multidisciplinario”. En *Actualidad Contable FACES*, Año 7, No. 8, p. 85-95. Mérida (Venezuela).
- PNUD (2010) Hechos de Callejón. No. 54. El momento de la Justicia. “*Tres miradas a los retornos de la población desplazada.*” Recurso electrónico disponible en: <http://www.pnud.org.co/hechosdepaz/echos/pdf/54.pdf>. Fecha de Consulta: Diciembre de 2014.
- REBOLLEDO, O., & Rondón, L. (2010). “Reflexiones y aproximaciones al trabajo psicosocial con víctimas individuales y colectivas en el marco del proceso de reparación”. *Revista de Estudios Sociales - Universidad de los Andes*- Vol. 36, p. 40-50. doi:ISSN: 1900-5180.
- RED Nacional de Información. Compilado de hechos violentos en La Palma – Cundinamarca. Recurso electrónico disponible en: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=v-reportes>. Fecha de Consulta: Mayo de 2015.
- RINCÓN, T. (2010). *Verdad, justicia y Reparación. La justicia de la justicia transicional*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario. doi:ISBN: 9789587380231.
- RIVAS, J. A. (2003). “El Neoinstitucionalismo y la Revalorización de las Instituciones”. *Reflexión Política - Universidad Autónoma de Bucaramanga*, No. 9 p. 37-46 ISSN 0124-0781.
- ROTH-DEUBEL, A. N. (2013). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora. ISBN: 958-9136-15-X.

- SABATIER, P. A. (2010). *Teorías del Proceso de las Políticas Públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros - Presidencia de la Nación (Argentina). Westview Press. ISBN: 978-987-26311-0-9.
- SUREL, Y. (2000). "The role of cognitive and normative frames in policy-making." En *Journal of European Public Policy*, p. 495-512. ISSN 1350-1763 print/ISSN 1466-4429 Retrieved from <http://www.tandf.co.uk/journals>.
- UPRIMNY Yepes, R. (2006). *¿Justicia transicional sin transición?* Bogotá: Ediciones Antropos.
- UPRIMNY Yepes Rodrigo & Guzmán-Rodríguez Diana Esther, En búsqueda de un concepto transformador y participativo para las reparaciones en contextos transicionales, 17 international Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional, 231-286 (2010).
- WEBER, M. (1988). *La política como vocación*. Madrid: Alianza Editorial.
- WEBER, M. (2002). Economía y Sociedad. In M. Weber, *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica FCE.

Artículos y Noticias

- El Espectador. (2014 Febrero 04) "*Alias 'El Aguila' acepta 241 delitos*". Consultado en línea. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/alias-el-aguila-acepta-241-delitos-articulo-472845>. Fecha de Consulta: Febrero de 2014
- Gobernación de Cundinamarca. (2012, Octubre 24). "*Viotá Y La Palma, Serán Modelo Piloto En Posconflicto*". Consultado en línea. Disponible en: http://www.cundinamarca.gov.co/wps/portal/Home/Gobernador.gc/asgobernadorposconflicto_contenidos/cviotamodelopiloto. Fecha de Consulta: Febrero de 2014

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. (2014, Enero 22). “*Más de 90 predios en La Palma, Cundinamarca, entrarán al proceso de restitución de tierras*”. Consultado en línea. Disponible en: <http://restituciondetierras.gov.co/?action=article&id=670>. Fecha de consulta: Mayo de 2014

Verdad Abierta. S.f. “*Casi 200 familias quieren volver a La Palma*”. Consultado en línea. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/tierras/despojo-de-tierras/5256-casi-200-familias-quieren-volver-a-la-palma>. Fecha de consulta: Febrero de 2014

Verdad Abierta. (2013, Diciembre 18). “*El terror que los paramilitares sembraron en La Palma, Cundinamarca*”. Consultado en línea. Consultado en línea. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/imputaciones/5070-el-terror-que-los-paramilitares-sembraron-en-la-palma-cundinamarca>. Fecha de Consulta: Enero de 2014

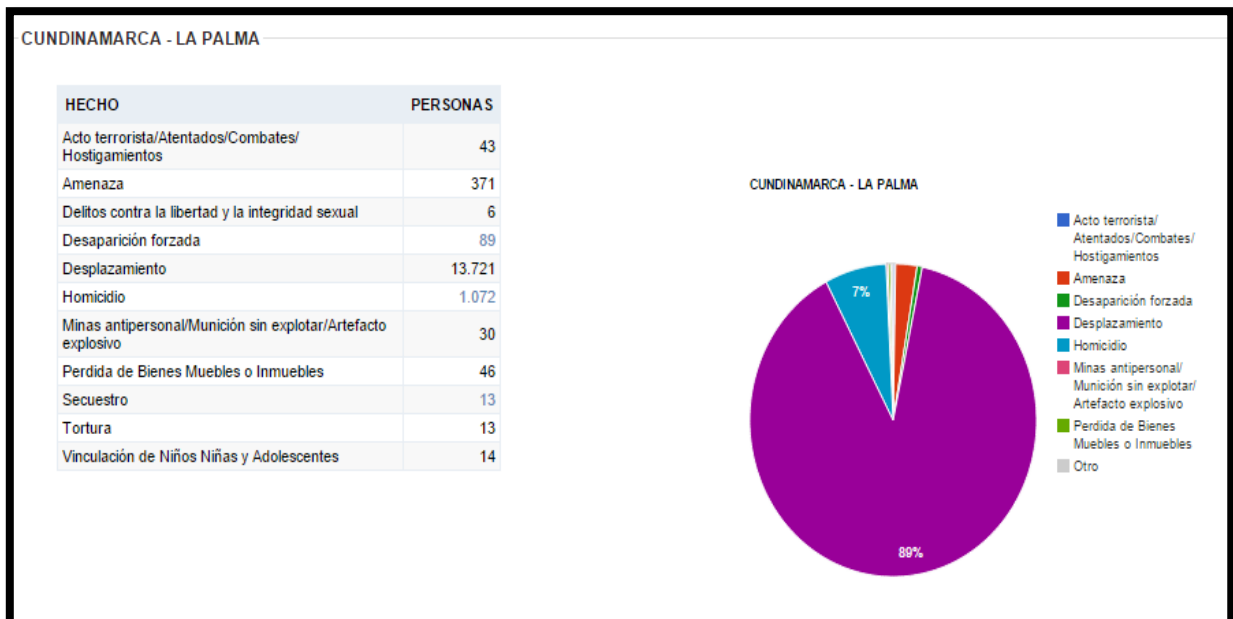
Verdad Abierta. S.f. “*‘El Águila’, Luis Eduardo Cifuentes*”. Consultado en línea. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/victimarios/659-perfil-luis-eduardo-cifuentes-alias-el-aguila>. Fecha de Consulta: Marzo de 2014.

ANEXOS

1. Tabla de Entrevistas

Entrevistados*	Cargos
1. José Manuel	Creador del Programa – Director
2. Alejandro	Coordinador Zona Norte
3. Carlos	Coordinador Zona Centro - Creador Programa
4. Camila	Coordinadora Social
5. Mariana	Técnica Social 1
6. Paula	Técnica Social 2
*Nombres cambiados a petición de los entrevistados para proteger su identidad.	

2. Gráfica: Compilado de hechos violentos en La Palma - Cundinamarca



Fuente: RNI - Red Nacional de Información

5. Artículo 1. “El terror que los paramilitares sembraron en La Palma, Cundinamarca.” Verdad Abierta.

VERDADABIERTA.COM

Buscar...

Tweet 48

4

Búsqueda por secciones

Procesos de Paz

Víctimas

Mafias

Justicia y Paz

Tierras

Grupos Armados

Especiales

Publicado el
Miércoles, 18
Diciembre 2013

El terror que los paramilitares sembraron en La Palma, Cundinamarca

Alias 'El Águila' y sus hombres desplazaron a cientos de pobladores de este municipio de Cundinamarca en su guerra con el Frente 22 de las Farc y su afán de ser los dueños del cartel de gasolina.



Las Autodefensas de Cundinamarca, comandadas por Luis Eduardo Cifuentes, alias 'El Águila', atormentaron a los habitantes de los municipios del norte del departamento. Particularmente a los de La Palma. Según documentó la Fiscalía 21 de Justicia y Paz, este grupo paramilitar utilizó la fuerza para apropiarse de los negocios ilegales en la zona, desplazando a la mayoría de los pobladores.

Los 'paras' de alias 'El Águila' se enfrentaron al Frente 22 de las Farc para sacarlos de aquellos municipios por donde atraviesa el poliducto Puerto Salgar-Mancilla, de Ecopetrol. En los años que operó este grupo paramilitar se presentaron los mayores robos de gasolina en el departamento. Según cifras oficiales, tan solo en 2002 hurtaron 421 barriles de combustible de este poliducto diariamente. (Ver: [El tubo de la abundancia](#))

A medida que los paramilitares se fueron consolidando en algunas regiones de Cundinamarca aumentó el número de desplazamientos. La mayoría de pobladores salió en 2002 cuando los 'paras' tuvieron más poder en la zona. Según cifras del Registro Único de Población Desplazada (Rupd) mientras en 2000 se presentaron 342 desplazamientos, en 2001 la cifra aumentó a 986 y en 2002 llegó a los 3.000 desplazados.

En audiencia de imputación de cargos ante los magistrados de Justicia y Paz en Bogotá, los ex paramilitares de las Autodefensas de Cundinamarca aceptaron haber expulsado a la gente de su tierra, por tal razón la Fiscalía los acusó de 148 hechos de desplazamiento a los postulados Luis Eduardo Cifuentes, alias 'El Águila'; Narciso Fajardo Marroquín, alias 'Rasguño'; Carlos Iván Ortiz López, alias 'Martillo'; Raúl Rojas Triana, alias 'Caparrapo'; y José Absalón Zamudio Vega, alias 'Buena Suerte'.

Versiones

Imputaciones

Juicios Justicia y Paz

Reparaciones a víctimas

Legislación

Entrevista

Extraditados

Juicios Justicia Ordinaria

Documentos y Notas

Listado Imputaciones



Por lo menos 473 víctimas denunciaron ante Justicia y Paz que dejaron sus fincas por la violencia que ocasionaron los paramilitares. La mayoría de víctimas fueron desplazadas masivamente del municipio de La Palma. Según datos del Rupd, 1.136 personas se vieron obligadas a salir en 2002 de este municipio, que está a 150 kilómetros de Bogotá. Es decir, que más de la tercera parte de los desplazados del departamento salieron de este pueblo.

Los habitantes de La Palma fueron víctimas de la guerrilla y de los paramilitares. En 1983 se creó el Frente 22 de las Farc y se ubicó en los municipios del norte de Cundinamarca, incluido La Palma, con el objetivo de financiar al Comando Conjunto Central de las Farc. Este grupo guerrillero cometió secuestros, extorsiones y boleteos en las zonas bajo su dominio. (Ver: [lo que hizo las Farc en Cundinamarca](#)).


A finales de los ochenta alias 'El Águila' llegó al departamento y acordó una especie de pacto de no agresión con esa facción guerrillera. Los paramilitares se quedaron en el municipio de Yacopí, mientras los insurgentes mantenían a la mayoría de sus hombres en La Palma. A mediados de los noventa este pacto se rompió porque los subversivos asesinaron a 12 paramilitares en Caparrapi. Desde entonces se presentaron enfrentamientos entre guerrilleros y paramilitares que se intensificaron en 2002.





Hablan las víctimas


En la audiencia de imputación de cargos contra los ex paramilitares de las Autodefensas de Cundinamarca, los abogados de las víctimas reiteraron que la Fuerza Pública no impidió que estos hechos ocurrieran, pues la base militar y la estación de Policía de La Palma nunca reportó ninguno de estos incidentes.


El primer desplazamiento masivo ocurrió el 2 de agosto de 2002 cuando un grupo de 'paras' al mando de alias 'Tumaco' entró a la vereda Hoya de Tudela, reunió a sus pobladores y los amenazó con asesinarlos sino salían del pueblo, pues según dijeron se iban a enfrentar con la guerrilla. Ese día 62 personas se desplazaron del municipio.

A otros habitantes los acusaron de ser supuestos colaboradores de las Farc y los asesinaron. Así ocurrió con un joven que sacaron de su casa a la fuerza y lo torturaron frente a su madre porque no aceptó unirse a las filas paramilitares. "A mi hijo lo mataron delante mío y yo no pude hacer otra cosa que suplicarles que no lo hicieran, luego de eso me dijeron que no me querían volver a ver y por eso me fui de mi finca y no pienso regresar", dijo su madre en la audiencia de imputación de cargos.



 48
  2
 





 < Búsqueda por secciones

[Procesos de Paz](#)
[Víctimas](#)
[Mafias](#)
[Justicia y Paz](#)
[Tierras](#)
[Grupos Armados](#)
[Especiales](#)

mi finca y no pienso regresar”, dijo su madre en la audiencia de imputación de cargos.

Algo similar le ocurrió le ocurrió a Blanca*, quien tuvo que salir de su finca en Hoya de Tudela con sus hijos porque acusaban a su esposo de ser un supuesto auxiliador de la subversión. “Ese día llegaron en la mañana buscando a mi esposo, me decían que él era colaborador de la guerrilla y que como no estaba en la casa lo iban a buscar para matarlo”, recordó la víctima.

Otros campesinos tuvieron que dejar sus fincas porque los grupos armados las convirtieron en territorio de guerra. Antonio*, un jornalero de Hoya de Tudela, le contó a los fiscales de Justicia y Paz que dejó su tierra porque los ‘paras’ la usaron como trinchera. El campesino se opuso y en retaliación asesinaron a dos amigos que se encontraban junto a él.

En 2003 Antonio regresó a su predio, pero estaba en muy mal estado. “Cuando volví a mi finca no encontré nada, sólo las paredes porque lo demás se lo habían robado, los cultivos estaban quemados”, aseguró.

Lo mismo ocurrió el 2 de octubre de 2002 cuando los paramilitares llegaron en la mañana a las veredas El Hoyo y Garrapatal en el municipio de La Palma y causaron el desplazamiento de 41 personas. En este caso también amenazaron a los pobladores para que salieran de su tierra y asesinaron a algunos campesinos a quienes acusaban de ser supuestos colaboradores de la guerrilla. En horas de la tarde se enfrentaron con las Farc.

“Se rumoraba ese día en horas de la mañana que quienes no saliéramos del pueblo nos iban a matar, por lo cual decidimos irnos con mi familia”, dijo una pobladora de Garrapatal en la audiencia ante jueces de Justicia y Paz.

Carlos*, un campesino que vivía en El Hoyo, vio cómo torturaron y asesinaron a su hermano, a quien acusaban de ser un supuesto informante de la guerrilla, “a mi hermano lo sacaron de la casa amarrado de los pies y las manos, lo golpearon mucho tiempo, lo amarraron a un árbol y luego lo degollaron”, contó. Ese mismo día toda la familia salió rumbo a Bogotá. Su familia se presentó ante los magistrados de Justicia y Paz, y pidieron que les ayuden económicamente para poder retornar a su tierra.

Los magistrados de Justicia y Paz pidieron a la fiscal indagar con mayor profundidad y se identifiquen a aquellos miembros de la Fuerza Pública y políticos locales y regionales que se aliaron con los paramilitares de alias ‘El Águila’ para permitir que sus acciones se perpetraran con total impunidad.

6. Artículo 2. Gobernación de Cundinamarca. “Viotá y La Palma serán Modelo Piloto en Posconflicto” Gobernación de Cundinamarca.



INICIO

CUNDINAMARCA

GOBERNACIÓN

GOBERNADOR

PRENSA

SERVICIOS AL CIUDADANO

CENTRO DOCUMENTAL

CONTRATACIÓN

SECRETARÍAS Y ENTIDADES

ACCESOS RÁPIDOS

Fotos Videos Discursos Audios

Inicio / Gobernación de Cundinamarca / Viotá y la Palma

Biografía

Equipo de Trabajo

Redes Sociales

Constructor de Paz

PosConflicto

PosConflicto

IV Encuentro de Responsabilidad

Expertos Analizan los procesos

Se fortalece liderazgo Cundinamarqués

Ejemplo de Producción Agrícola

En Cumbre de Gobernadores

Comunidad Educativa

Convenio Cundinamarca-MinInterior

Cundinamarca más seguro

Encuentros Juveniles

Gobernadores Respaldan Proceso

Primer Territorio Posconflicto

Viotá y la Palma

IMPUESTOS

Secretaría de Hacienda

RENDICIÓN DE CUENTAS 2014

21 DE ABRIL DE 2015



4+1 OPCIÓN DE VIDA

Acceso a la educación superior

Cundinamarca neutra

Territorio Ambientalmente Sostenible

Visita nuestro portal niños

15

CALENDARIO DE EVENTOS

Viotá y la Palma



Viotá y LA PALMA, SERÁN MODELO PILOTO EN POSCONFLICTO

- Proyectos productivos, turísticos, ambientales, deportivos, de veeduría y participación ciudadana, y de conectividad, entre otros tantos temas, fueron planteados por los jóvenes.

(Bogotá, D.C., 24 de octubre de 2012). “Llegó el momento de tomar acciones para poder adelantar toda la inversión que requiere Cundinamarca en el posconflicto, y por eso, hemos escogido a Viotá y La Palma como pilotos en ese proyecto”. Así, ratificó el gobernador Álvaro Cruz, su férrea voluntad de lograr que la experiencia de Cundinamarca sea elegida como modelo nacional por parte del gobierno central.

El anuncio lo hizo el mandatario cundinamarqués ante los alcaldes de los siete municipios cundinamarqueses certificados en educación, secretarios de educación y directivos de las universidades participantes de la Alianza Central por la Innovación Educativa, a quienes instó incluir en sus programas de formación a docentes el tema del posconflicto.

¿Qué va a suceder después de que cese el conflicto armado? Es un interrogante que preocupa al gobernador Cruz, porque todos hablan de la paz, pero nadie sabe qué va a suceder luego. De ahí la importancia que el primer mandatario de los cundinamarqueses le ha dado a lograr que este concepto sea incluido en los procesos educativos del departamento.

“Sí, efectivamente le he pedido a quienes están participando de esta alianza que empecemos a inculcar en los docentes el concepto de posconflicto, de tal manera que eso se pueda irradiar a todo el departamento de Cundinamarca, y esperamos que el gobierno nacional también nos escoja como modelo nacional”, puntualizó el gobernante.

En ese sentido, el mandatario departamental manifestó que en Viotá y La Palma, dos de los municipios cundinamarqueses que resultaron más afectados por las situaciones de violencia que se dieron en el departamento hasta hace un tiempo, se pondrán en marcha modelos de posconflicto en los que la educación juega un papel de relevancia.

“Sí, efectivamente le he pedido a quienes están participando de esta alianza que empecemos a inculcar en los docentes el concepto de posconflicto, de tal manera que eso se pueda irradiar a todo el departamento de Cundinamarca, y esperamos que el gobierno nacional también nos escoja como modelo nacional”, puntualizó el gobernante.

En ese sentido, el mandatario departamental manifestó que en Viotá y La Palma, dos de los municipios cundinamarqueses que resultaron más afectados por las situaciones de violencia que se dieron en el departamento hasta hace un tiempo, se pondrán en marcha modelos de posconflicto en los que la educación juega un papel de relevancia.

7. Artículo 3. “Casi 200 familias quieren volver a La Palma” Verdad Abierta.

VERDADABIERTA.COM

Tweet 19

Búsqueda por secciones

Procesos de Paz Víctimas Mafias Justicia y Paz Tierras Grupos Armados Especiales

Casi 200 familias quieren volver a La Palma

En el municipio cundinamarqués narcotraficantes, guerrilleros y paramilitares forzaron a casi las dos terceras partes de sus habitantes a huir y abandonar sus fincas. Ahora claman al gobierno no sólo restitución sino respaldo decidido para volver a levantar cabeza.

"Acá dejamos todo botado. Había tropa por aquí; había tropa por allá. Salíamos corriendo para escondernos en los cafetales para que las balas no nos alcanzaran. Esto era una guerra que nadie se imagina. Había asesinatos, desaparecidos y masacres de familias enteras. Era muy triste ver cómo a los niños se los llevaban para la guerra o traían niñas de otras regiones para prostituirlas". Así describió Laura*, una

habitante de la Palma, Cundinamarca, sobre lo que ocurrió allí en 2000 tras una guerra a sangre entre guerrilleros y paramilitares.

Lejano del imaginario de muchos capitalinos, a tan sólo cuatro horas de Bogotá en los campos de ese pueblo se libraba una batalla. Del próspero municipio cañicultor sólo quedaba el recuerdo, pues los secuestros, amenazas, asesinatos y masacres desplazaron a 7 mil 900 habitantes entre 1997 y 2009. En La Palma, la gente no sabía cuándo cualquiera de los dos bandos, guerrilleros y paramilitares los tildaba de "colaboradores" y les ordenaba desocupar en menos de 24 horas. Más tarde vino el Ejército, que con los bombardeos trajo otro tipo de miedo a la región. En diez años, el pueblo pasó de tener 13 mil habitantes a 5 mil, algunos de ellos retornados porque no se amañaron en la ciudad.

Despojo de tierras

Investigaciones

Restitución de bienes

Líderes de tierras

Lucha por la tierra


se abandonaron en la ciudad.





El drama de La Palma hizo que la Unidad de Restitución de Tierras (el organismo creado por la Ley de Víctimas para documentar las reclamaciones de tierras de las víctimas y respaldarlas en sus demandas de restitución ante la justicia), concentrara su atención en este pueblo. En diciembre de 2013, esta institución informó que había documentado abandonos masivos de predios, que ya había presentado las primeras tres demandas y que 198 familias habían solicitado garantías para retornar, vivir en La Palma y lograr la titulación de por lo menos 382 hectáreas que explotaban. Sin embargo, la tarea para la Unidad no ha sido fácil pues tras el desplazamiento, muchas familias viven en distintas ciudades, los jóvenes no quieren volver y gran parte de las 56 veredas siguen vacías.


Aunque por lo menos una tercera parte de los palmeros han retornado al pueblo, todavía los jueces de restitución no han emitido una sentencia sobre estos casos de abandono. Por la cantidad de gente expulsada, para el gobierno también ha sido difícil determinar cuántas son las hectáreas abandonadas. A la espera de que eso suceda, la comunidad realizó en 2013 un acto simbólico de restitución, haciendo público su deseo de quedarse en las parcelas y sacar adelante al pueblo. Junto a la Unidad de Restitución, los resistentes han ido construyendo la memoria de la violencia que los azotó por veinte años.

"Por esa guerra, los palmeros nos desplazamos y las veredas quedaron vacías. Una gran parte nos fuimos para Bogotá, a buscar ayuda donde familiares o conocidos. Decidí volver hace siete años porque estaba cansado de vivir tan mal. Me acuerdo que ese día sólo tenía cinco mil pesos en el bolsillo y me encontré con una parcela que sólo era monte, pues ya no había cafetales, ni cultivos de plátano y los potreros estaban caídos. Hemos sobrevivido no sé de qué manera. Otras familias decidieron no volver por el trauma que les dejó tanta violencia", cuenta Mario*, otro poblador que fue testigo de la barbarie de los grupos armados.

Según relatan los habitantes de La Palma, allí, a diferencia de otras regiones del país como Magdalena o Sucre, no ha habido procesos de reforma agraria o de titulación de baldíos a campesinos. En este municipio, pequeños colonos llegaron en los años 50 y comenzaron a trabajar la tierra, y con el tiempo, se la heredaron a sus hijos y nietos. Por eso lo que se dio fueron minifundios, parcelas de menos de diez hectáreas, con muchos campesinos propietarios de sus finquitas. "Acá la tierra se





[Búsqueda por secciones](#)

[Procesos de Paz](#)
[Víctimas](#)
[Mafias](#)
[Justicia y Paz](#)
[Tierras](#)
[Grupos Armados](#)
[Especiales](#)

hectáreas, con muchos campesinos propietarios de sus finquitas. “Acá la tierra se tiene por tenencia. Vienen desde los tatarabuelos y bisabuelos. Existen escrituras y otros documentos pero no están legalizadas. Pero no significa que no sepamos de quiénes son las parcelas. Nosotros sabemos de quién es qué”, cuenta Laura.

La Unidad de Restitución documentó, en efecto, que en el municipio hay una alta informalidad en la propiedad, es decir, que una gran parte de las fincas no tienen títulos registrados en la Oficina de Instrumentos Públicos, y que más que despojo lo que hubo fue un abandono masivo de tierras. Según documentó esta institución, los grupos armados desplazaron a la gente para controlar un territorio apetecido por su cercanía a Bogotá, clave para la consecución de insumos para el narcotráfico, el tránsito de secuestrados y el hurto del combustible del poliducto de Ecopetrol que atraviesa Puerto Salgar y Mancilla.

“Si hay casos de despojo están contados con los dedos de las manos. Acá el terror que generaron ellos, usted sabe a quiénes me refiero, fue lo que hizo que abandonáramos las finquitas”, dice Laura.

La gente de La Palma evita pronunciar los nombres de Gustavo Lasso Céspedes, alias ‘El Gato’, y el de Luis Eduardo Cifuentes, alias ‘El Águila’. El primero jefe de finanzas de la columna Esteban Ramírez del Frente 22 de las Farc y el segundo, jefe paramilitar del Bloque Cundinamarca de las Auc. Ambos, desmovilizados y beneficiados con de la Ley de Justicia y Paz, fueron los principales victimarios que convirtieron a La Palma en un pueblo fantasma.

Disputa desde los 80

Antes de que ‘El Gato’ y ‘El Águila’ se disputaran las tierras de La Palma lo hicieron desde los años ochenta los narcotraficantes. Gonzalo Rodríguez Gacha, alias ‘El Mexicano’, oriundo del vecino municipio de Pacho, fue el principal financiador de las Autodefensas de Puerto Boyacá, de Henry Pérez, y ésta organización se extendió a todo el Magdalena Medio, incluido el cundinamarqués.

Un enviado de los Pérez a Yacopí, municipio vecino a La Palma, fue ‘El Águila’, pues su organización paramilitar buscaba dominar los municipios de Albán, Caparrapi, Pacho, La Palma, Puerto Salgar, La Peña, Topaipí, Ubaté, Útica, San Cayetano, Sasaima, Villagómez, Villeta, Carmen de Carupa y Quebradanegra. El periodista Óscar Busto**,